

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2017/2018



TII

POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA – DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A COMPONENTE MILITAR DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL A SUL DO SAARA

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

**André Alexandre Dinis Cabral Costa
MAJOR, CAVALARIA**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA –
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A COMPONENTE
MILITAR DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL
A SUL DO SAARA**

MAJOR, CAVALARIA André Alexandre Dinis Cabral Costa

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2017/18

Pedrouços 2018



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA –
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A COMPONENTE
MILITAR DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL
A SUL DO SAARA**

MAJOR, CAVALARIA André Alexandre Dinis Cabral Costa

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2017/18

Orientador: CORONEL F.A.P. Rui António Pereira de Almeida

Pedrouços 2018



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **André Alexandre Dinis Cabral Costa**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Política Comum de Segurança e Defesa – Desafios e Oportunidades para a componente militar da Política de Defesa Nacional a sul do Saara** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **21 de junho de 2018**

André Alexandre Dinis Cabral Costa



Índice

Introdução 1

1. Revisão da Literatura e Metodologia.....	5
1.1. A Integração Política da Europa, um processo constante, adaptativo e variável.....	5
1.2. Abordagem metodológica e modelo de análise	9
2. A integração da Política Externa Europeia – <i>Brexit</i> /Alargamento, CEP/Aprofundamento e OTAN/Acabamento – depois do Tratado de Lisboa.....	12
2.1. O Tratado de Lisboa, o Método Comunitário.....	12
2.2. O Serviço Europeu de Ação Externa	14
2.3. <i>Brexit</i> , relações UE-OTAN.....	17
2.4. Síntese conclusiva.....	19
3. A Política Comum de Segurança e Defesa atual – <i>Brexit</i> , Cooperação Estruturada Permanente e Orçamento	20
3.1. Cooperação Multilateral - Objetivos	20
3.2. A Cooperação Estruturada Permanente	22
3.3. As estruturas da Defesa da UE, da cooperação à integração (AED, CARD, FED, CMPC, EMUE e CPM)	26
4. A componente militar da Política de Defesa Nacional a sul do Saara.....	30
4.1. A União Africana/União Europeia, a sul do Saara	31
4.2. A participação de Portugal a sul do Saara em missões da PCSD	35
Conclusões	39
5. Bibliografia	47



Índice de Anexos

Anexo A Tríptico Comunitário.....	Anx A -1
-----------------------------------	----------

Índice de Apêndices

Apêndice A Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação.....	Apdc A -1
Apêndice B A cooperação da UE em matéria de Segurança e Defesa.....	Apdc B -1

Índice de Figuras

Figura 1 – Serviço Europeu de Ação Externa	15
Figura 2 – Composição Genérica de um <i>Battlegroup</i> UE.....	21
Figura 3 – Autonomia Estratégica da UE.....	25
Figura 4 – Autonomia Estratégica da UE.....	27
Figura 5 – Processo CARD da UE	28
Figura 6 – FED da UE	28
Figura 7 – Níveis Planeamento missões não executivas UE.....	29
Figura 8 – Má nutrição no Sahel	31
Figura 9 – Mapa Projetos de Segurança UE-UA.....	32
Figura 10 – <i>European Peace Facility</i>	34
Figura 11 – <i>European Peace Facility</i>	35
Figura 12 – Mapa Missões Internacionais Atuais	36
Figura 13 – Mapa Missões Internacionais na área a sul do Saara	37



Resumo

A presente investigação refere-se ao trabalho final de curso, no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18, e tem por objetivo identificar os desafios e oportunidades gerados pelos recentes desenvolvimentos da PCSD para a componente militar da Política de Defesa Nacional a sul do Saara, através da parceria estratégica da UE-UA com orientação para o espaço de influência da CPLP.

Através de uma estratégia de investigação qualitativa, a investigação foi efetuada com recurso ao direito originário e derivado da UE e dos relatórios, recomendações, adoções e decisões das Instituições fundamentais da UE, Comissão Europeia, Conselho e Parlamento. Recorreu-se também a estudos e artigos para compreender desafios e oportunidades das parcerias ao nível da UA e CPLP.

Conclui-se que a adesão voluntária à CEP, mecanismo previsto no TL, entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, e nomeadamente no Protocolo 10 anexo ao tratado, Portugal enfrenta desafios e oportunidades de elevada complexidade no que à componente militar da Política de Defesa Nacional diz respeito. Se por um lado ainda se está numa fase inicial, por outro a concretizar-se o aprofundamento e acabamento da PCSD através da CEP, as FFAA deverão passar por alterações significativas em capacidades e operações.

Palavras-chave

União Europeia; Política Comum de Segurança e Defesa, Cooperação Estruturada Permanente, Saara



Abstract

The present investigation refers to the final course work within the 2017/18 Joint Staff Course, and aims to identify the challenges and opportunities generated by the recent developments of the CSDP for the military component of the National Defense Policy southern Sahara, through the EU-AU strategic partnership with orientation to the CPLP's area of influence.

Through a qualitative research strategy, research was carried out using the EU's originating and derived law and the reports, recommendations, adoptions and decisions of the EU's fundamental institutions, the European Commission, the Council and Parliament. Studies and articles were also used to understand the challenges and opportunities of partnerships at the AU and CPLP level.

It is concluded that voluntary accession to the CEP, a mechanism provided for in the TL, entered into force on December 1, 2009, and in particular in Protocol 10 annexed to the treaty, Portugal faces very complex challenges and opportunities in relation to the military component of the National Defense Policy concerns. On the one hand, if it is still at an early stage, on the other hand, if the PCSD is deepened and completed through the CEP, the armed forces must undergo significant changes in capabilities and operations.

Keywords

European Union; Common Defence and Security Policy, Permanent Structured Cooperation, Sahara



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AED – Agência Europeia de Defesa

APF – *African Peace Facility*

APSA – Arquitetura de Paz e Segurança Africana

C

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEP - Cooperação Estruturada Permanente

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CPE – Cooperação Política Europeia

CCPC – Capacidade Civil de Planeamento e Condução

CMPC – Capacidade Militar de Planeamento e Condução

E

EM – Estado-Membro

EPF – *European Peace Facility*

EUA – Estados Unidos da América

F

FED – Fundo Europeu de Defesa

FFAA – Forças Armadas Portuguesas

I

IUM – Instituto Universitário Militar

M

MNE – Ministro dos Negócios Estrangeiros

O

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

P

PE – Parlamento Europeu

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PECO – Países da Europa Central e Oriental

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa



Q

QD – Questões Derivadas

S

SEAE – Serviço Europeu de Ação Externa

T

TL – Tratado de Lisboa

TUE – Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht)

U

UA – União Africana

UE – União Europeia

UEO – União Europeia Ocidental

V

VP/AR – Alto Representante da UE/Vice-Presidente da Comissão Europeia



Introdução

A presença portuguesa em África teve o seu início com a conquista de Ceuta em 22 de agosto de 1415¹, decorrente de uma extraordinária operação diplomática e militar, num quadro europeu de projeção de poder no espaço que atualmente corresponde ao arco de instabilidade e que sufocava a Europa de matriz cristã. Seguiram-se quase 600 anos de presença significativa da soberania portuguesa no espaço do continente africano e com posterior projeção global. É este legado passado, presente e futuro que importa a Portugal no quadro atual em que se projeta nas diversas organizações internacionais: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia (UE) e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Santana, 2016, p. 2).

As quatro organizações internacionais constituem os principais pilares onde Portugal desenvolve o relacionamento com os seus pares nas relações internacionais. A OTAN, é, em especial, o maior pilar das relações externas portuguesas na vertente militar clássica². A entrada de Portugal na OTAN reflete a posição portuguesa sobre as necessidades de se reposicionar face aos desafios que iria enfrentar nos territórios portugueses em África, mas também nos restantes territórios de Goa, Macau e Timor. Um desses aspetos prende-se com o reequipamento das Forças Armadas Portuguesas (FFAA), como bem refere o ex-Ministro da Defesa Nuno Severiano Teixeira (Teixeira, 1995).

Com a 3.ª República “...ao nível da política externa e nessa mudança tão radical que foi a passagem da «opção africana» para a «opção europeia», o vector atlântico foi para Portugal o elemento de continuidade, a constante histórica, que funcionou como factor de estabilidade e permitiu uma transição sem ruptura” (Teixeira, 1995).

A posição geográfica de Portugal e as suas circunstâncias, enquanto Estado-Membro (EM) da UE, estão de novo em jogo devido à adesão à Cooperação Estruturada

¹ A conquista de Ceuta foi precedida da edificação de capacidades militares diferentes e de articulação diplomática de forma a tranquilizar alguns reinos e esconder de outros o objetivo da preparação da armada. Representa a opção pela escola de pensamento do infante D. Henrique em detrimento da escola de pensamento de D. Pedro (advogava a orientação do reino para a Europa) (Ferreira, 2015).

² OTAN – “O factor geopolítico e geoestratégico será, pois, a verdadeira razão do convite a Portugal (Teixeira, 1995).”



Permanente (CEP)³. Em 11 de dezembro de 2017, a política externa de Portugal adotou uma posição que poderá implicar uma alteração de paradigma nas FFAA.

A entrada em funcionamento da CEP prevê que os seus representantes, por unanimidade, adotem novas decisões e recomendações nas seguintes áreas: definir uma lista dos projetos a desenvolver no âmbito da CEP, estabelecer um conjunto de regras de governação comuns e as condições gerais em que estados terceiros possam vir a participar (Europeu, 2017).

O desafio de compreender, neste momento ainda precoce, quais os desafios e oportunidades que a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE irá representar para a componente militar da Política de Defesa Nacional em África a sul do Saara, é substancial. A própria UE enfrenta movimentos, em cada EM, que comprometem a confiança no tríptico comunitário⁴. O sul da Europa em clara divergência económica com o centro, assolado por conflitos na bacia do Mediterrâneo, e o leste da Europa numa deriva populista, pressionado pelo revisionismo russo, o norte a não acompanhar as políticas mais essenciais da UE, como é exemplo do espaço Schengen e ainda o *Brexit*⁵ parece ser o corolário de uma Europa dividida.

O objeto de estudo deste trabalho de investigação individual consiste no desenvolvimento da CEP, orientado para as implicações na componente militar da Política de Defesa Nacional, para o espaço geográfico a sul do Saara e no espaço de influência da CPLP.

O objetivo geral centra-se na identificação dos principais desafios e oportunidades que a PCSD poderá representar para a componente militar da Política de Defesa Nacional a sul do Saara, em particular na esfera de influência da CPLP até 2020. Deste modo, estabeleceram-se os seguintes Objetivos Específicos (OE):

- OE 1: Identificar os desafios na relação de Portugal com a OTAN resultantes de uma autonomia estratégica da UE no âmbito da estratégia global da UE;

³ A CEP designa-se por PESCO na terminologia anglo-saxónica. A 11 de dezembro de 2017, o Conselho adotou uma decisão que estabelece a CEP, menos de um mês após ter recebido uma notificação conjunta de vários EM manifestando a intenção de nela participar (Europeu, 2017).

⁴ Tríptico comunitário – Cimeira de Haia em 1969. Onde após complementar a fase da sua implantação, progrediram para o “lançamento de três objetivos primordiais para o futuro, que constituirão o «tríptico comunitário»: alargamento, aprofundamento e acabamento” (Gorjão-Henriques, 2005)

⁵ *Brexit* – Palavra que remonta a 2012, de acordo com o *Oxford Dictionary*, Peter Wilding usou o termo num blog, para expressar a pretensão da saída do Reino Unido da UE, suportada no art.º 50.º do Tratado da UE.



- OE 2: Analisar quais poderão ser os principais desafios e oportunidades da CEP para a componente militar da Política de Defesa Nacional, até 2020;

- OE 3: Identificar o espaço geográfico, em África, a sul do Saara, que maiores desafios e oportunidades colocarão à UE até 2020 e que sejam relevantes para a componente militar da Política de Defesa Nacional orientada para a CPLP;

Tendo em consideração o objeto de estudo e numa matriz de desafios e oportunidades, formula-se a seguinte Questão Central: Quais são os principais desafios e oportunidades gerados pela CEP na componente militar da Política de Defesa Nacional para a África, a sul do Saara, em concreto na esfera de influência da CPLP até 2020? Para esse efeito definiram-se as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD 1: Quais os desafios na relação de Portugal com a OTAN resultantes de uma autonomia estratégica da UE no âmbito da estratégia global da UE?

QD 2: Quais serão os principais desafios e oportunidades da CEP para a componente militar da Política de Defesa Nacional, até 2020?

QD 3: Qual é o espaço em África, a sul do Saara, que maiores desafios e oportunidades colocarão à UE até 2020 e que sejam relevantes para a componente militar da Política de Defesa Nacional orientada para a CPLP?

A fase exploratória alicerça-se na evolução do direito originário europeu no âmbito da política externa da UE, estudos de instituições europeias e nacionais sobre o processo de integração europeu, antes e após o Tratado de Lisboa (TL) e desafios da África subsariana.

A revisão preliminar de literatura incidiu sobre trabalhos realizados no Instituto Universitário Militar (IUM) em anos letivos anteriores, artigos de opinião de autores, direito originário europeu, acompanhamento de *press releases* do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), fichas técnicas do Parlamento Europeu (PE) e intervenções de responsáveis políticos pelas áreas de estudo do trabalho.

O desenvolvimento do trabalho de investigação apresenta um desafio considerável face aos desenvolvimentos contínuos da CEP, a qual, após dez anos da entrada em vigor do TL ainda permanecia “adormecida”. O final do ano de 2017 marca o arranque desta subpolítica da PCSD, com o estabelecimento de um conjunto de *milestones* assertivas e que no entretanto têm conhecido uma efetiva materialização em resultados. Contribui para o desenvolvimento do trabalho o conjunto de *briefings* recebidos, em Bruxelas, dos



vários elementos com responsabilidades nas diversas áreas da componente militar da UE e da própria OTAN⁶.

Nesse sentido recorreu-se a uma estratégia de investigação qualitativa, de natureza descritiva, com a finalidade de obter as respostas possíveis à QC proposta, tendo por base os elementos recolhidos e analisados no decurso da investigação.

O trabalho começa com uma introdução e encontra-se construído em quatro capítulos, dos quais o primeiro é uma revisão de literatura até ao Tratado de Lisboa. O segundo capítulo faz a análise da integração europeia ao nível das relações externas e da defesa desde o Tratado de Lisboa até ao momento, onde se identificam os desafios de Portugal face ao *Brexit* e o equilíbrio da OTAN com a UE. O terceiro capítulo aborda os desenvolvimentos da CEP no seio da evolução da PCSD, desde a sua origem até aos desenvolvimentos mais recentes, identificando os principais desafios e oportunidades. O quarto capítulo debruça-se sobre África a sul do Saara, as suas estruturas de cooperação e desenvolvimento, relações entre a UA e a UE, onde serão identificadas os principais desafios e oportunidade sobre o posicionamento de Portugal enquanto país pertencente à CPLP, UE e OTAN. Para compreender quais os desafios e as oportunidades que se colocam à componente militar da Política de Defesa Nacional, a sul do Saara, proceder-se-á à integração dos desafios e oportunidades identificadas, para num momento posterior apresentar as conclusões.

⁶A OTAN é percebida como o principal pilar de defesa da Europa a leste e como consequência a defesa própria da UE poderia enfraquecer o empenhamento dos EUA na Europa



1. Revisão da Literatura e Metodologia

O estudo dos desafios e das oportunidades que a PCSD pode encerrar para a componente militar da Política de Defesa Nacional no espaço lusófono a sul do Saara, está intrinsecamente ligado à compreensão do processo de construção da UE. Deste modo, no capítulo que se segue será abordado o processo de construção dos domínios das relações externas e da defesa da UE, desde a sua génese até ao Tratado de Lisboa, o qual entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009. No subcapítulo seguinte será abordado o método de investigação do presente trabalho.

1.1. A Integração Política da Europa, um processo constante, adaptativo e variável

A UE enquanto entidade política, desde a sua origem, como já referido, é um processo de alargamento, aprofundamento e acabamento. Após as guerras que assolaram o continente europeu, depois de vários modelos intergovernamentais terem sido tentados e não terem sido bem-sucedidos a evitar novas guerras, os políticos da Europa, ameaçados pelo poder soviético no coração da Europa, estavam decididos a fundar um novo modelo que contribuísse para evitar uma nova tragédia no continente. Para além da aliança atlântica, OTAN, a defesa no sentido estrito não foi exceção e, em 1950, Jean Monnet e De Gasperi, preconizaram o seu início pelo domínio da defesa (Sousa, 2005, p. 87).

Em 26 de Maio de 1952 foi assinada uma Convenção para criar a Comunidade Europeia da Defesa, apoiada pelos Estados Unidos da América (EUA) e com um Protocolo com a OTAN, de 27 de Maio de 1952, onde a República Federal Alemã, França, Holanda, Bélgica e Itália deveriam criar um exército comum para defender a Europa ocidental de uma eventual agressão (Government, 1952). Esta tentativa foi frustrada pela Assembleia Nacional francesa que votou contra a ratificação do Tratado que deveria conduzir à criação de uma Comunidade Política Europeia (Ferreira-Pereira, 2005, p. 87). Ainda seguindo a autora, a não ratificação do tratado impediu os EM de fazer qualquer avanço nesta área durante quase 40 anos. Desde 1954 a 1992, o domínio da defesa da Europa foi ocupado pela OTAN.

Neste interlúdio, em 1961, o Plano Fouchet I pretendia criar uma Europa autónoma nos domínios militar e político. Este plano deixava o Reino Unido de fora e tal não acolhia o parecer favorável dos restantes Estados. Sob a orientação do General De Gaulle, houve uma segunda insistência com o Plano Fouchet II conducente à



reafirmação do carácter intergovernamental da UE e afastamento da OTAN, enquanto organização primordial de defesa da Europa, que não foi aceite pelos três estados do Benelux face à ausência do Reino Unido (Martins, 2011, p. 172). Aspeto particularmente importante é a transição da França para a Quinta república com a Constituição de 4 de outubro de 1958. Esta, de cariz presidencialista e onde se seguiriam dez anos com o General De Gaulle e com o mesmo Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE)⁷. Como se verá, o novo Presidente da República da França, Emanuel Macron é um apoiante da integração europeia num momento de significativos avanços da CEP. Caso este siga um padrão semelhante ao período de De Gaulle, orientará as relações externas da França para a África a sul do Saara e para os países árabes, desta feita através da UE.

O período que precedeu o Tratado de Maastricht, 1991, é caracterizado pela Guerra Fria e por esse facto a construção europeia evoluiu noutros domínios e deixou a defesa a cargo da OTAN. É nesse sentido que “na sequência da Cimeira de Haia de dezembro de 1969, onde os líderes europeus líderes europeus apelaram a “uma Europa unida capaz de assumir as suas responsabilidades no mundo de amanhã e de fazer uma contribuição condizente com a sua tradição e missão”, foi adoptado um relatório dedicado à cooperação política que ficou conhecido por Relatório Davignon. Este relatório propôs o estabelecimento de uma Cooperação Política Europeia (CPE) por considerar que se tratava de um desenvolvimento necessário a uma evolução no sentido da unificação política então reconhecida explicitamente como um dos objectivos das Comunidades Europeias (Ferreira-Pereira, 2005, p. 92).”

A CPE está na génese da UE, impulsionada pelo MNE alemão Hans-Dietrich Genscher, que no discurso de Estugarda, em 6 de Janeiro de 1981, apelou ao fortalecimento da CPE. Intenção, acompanhada pelo MNE italiano Emílio Colombo, que estará na origem do Ato Europeu, através de uma declaração política emanada pelo Conselho Europeu de Londres, a 26/28 de Novembro de 1981. Este Ato Europeu constitui o início da coordenação das relações externas da UE (University of Luxembourg's, s.d.).

⁷ “...desejo de reforma da OTAN contido num memorando elaborado pelo General De Gaulle em Setembro de 1958... distanciou-se progressivamente da OTAN até à retirada em Março de 1966.” (Martins, 2011, pp. 176,177)



Em 3 de Outubro de 1989, a queda do muro de Berlim e a consequente reunificação da Alemanha introduz um elemento de mudança no processo da UE. A arquitetura das instituições teria de acomodar a nova dimensão da Alemanha⁸ e consequentemente o peso que esta teria nas instituições e nos processos de decisão. Para além deste aspeto, havia a questão financeira de recuperar a economia da República Democrática Alemã, que passaria a ser elegível para os fundos de coesão e com impacto na Espanha, Portugal e Grécia. Também, o colapso da União Soviética em agosto de 1991 e com a independência dos estados bálticos deu-se o fim do jugo dos Países da Europa Central e Oriental (PECO). A UE foi chamada a fazer opções, as quais resultaram em grandes passos através do Tratado da União Europeia (TUE), através de um grande alargamento a leste e de um aprofundamento decisivo do Método Comunitário.

A questão fiscal, aspeto basilar para uma união política da Europa, começou por estabelecer o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que consagrou a manutenção de uma significativa autonomia das políticas fiscais nacionais, não obstante a necessidade reconhecida de alguma coordenação, e impuseram restrições através de regras “compulsórias” sobre os níveis do défice orçamental e da dívida pública dos países (Caetano & Sousa, 2012, pp. 46,47). Esta questão permanece decisiva para o desenvolvimento de uma verdadeira defesa na Europa, devido à premência de orçamento próprio capaz de atender às necessidades de financiamento do domínio militar.

O TUE veio estabelecer uma política externa e defesa para a UE. Assim, o TUE define três pilares para a UE: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal (JAI) (União Europeia, 1992).

Ainda relativamente ao direito originário da UE, o TUE consagra no art.º J4/1 “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum.” A PESC estava assim a criar o embrião de maiores responsabilidades políticas no que à defesa europeia diz

⁸ Relatório Donnelly – A comissão tinha por missão avaliar o impacto da reunificação. Houve uma representação de políticos da ex-RDA nas instituições europeias para acompanhar o processo (Parlamento Europeu, 2015)



respeito.⁹ O mesmo artigo, no n.º 2, estabelece como parte integrante a União Europeia Ocidental (UEO) e incumbe esta organização de preparar as ações relativas ao domínio da defesa da UE.

Por ser particularmente importante, a posição de vários EM relativamente à OTAN, o TUE estabelece no Título V, art. º J4 que a política da UE na defesa “respeitará as obrigações decorrentes, para certos estados-membros, do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e da defesa comum adoptada nesse âmbito.”

“As posições comuns e ações conjuntas estruturavam as respostas de política externa comum, enquanto a PESC se baseava principalmente em procedimentos intergovernamentais e no consenso (Legrand, 2018).”

A regra de decisão dos assuntos relativos à PESC, apesar de ter sido introduzida a maioria qualificada no contexto do princípio da ação comum, consiste principalmente na unanimidade como se estabelece no art.º J8 do TUE. E, a Comissão e o Parlamento foram associados aos trabalhos do II Pilar. Ainda que não se tenha dado a entrada por completo no *Método Comunitário*, há nesta arquitetura intergovernamental apontamentos de integração desta política na construção europeia.

No seguimento do Conselho Intergovernamental de Maastricht, surge a Declaração de Petersberg. A qual vem abordar inúmeros assuntos do domínio da Defesa e Relações Externas da UE. Nomeadamente, a criação de uma Agência Europeia de Defesa (AED), fortalecimento da relação entre a UEO e a OTAN (esta atravessava um período de reforma), retirada de exércitos estrangeiros dos estados bálticos, programa START e, em particular, no Capítulo II, parágrafo quatro, estabelece as seguintes missões: humanitárias e de resgate, operações de manutenção de paz e missões de forças de combate em gestão de crises, como operações de imposição de paz.

A política externa europeia, sem uma voz coerente, foi colocada à prova durante o conflito da ex-Jugoslávia. Foi evidente a ausência de capacidade da UE para liderar a intervenção no conflito. São estas as circunstâncias que precedem o Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1999. Relativamente à PESC, vem introduzir dois mecanismos de votação mais consentâneos com a integração europeia, a abstenção

⁹ EUROCOPRS – Esta força militar franco-germânica decorre do Tratado dos Eliseus celebrado em 1963, de carácter bilateral, mas que virá em maio de 1992 a servir do embrião de um exército da UE. O EUROCOPRS fazia parte da UEO (constituiu a alternativa ao bloqueio em sede da UE) e as missões da UEO viriam sucessivamente a ser transferidas para a UE entre 1998 e 2009.



construtiva e a votação por maioria qualificada (Legrand, 2018). Foi nomeado Secretário-Geral do conselho de Ministros (com o título de Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum) Javier Solana, era até então o Secretário-Geral da OTAN, para dar força às relações externas da UE (Pedra, 2010, p. 90)

“A cimeira entre as duas potências militares europeias (Reino Unido e França), realizada, em 1998, na cidade de Saint-Maló, confirmou o sim político à que seria então designada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), parte integrante e operacional da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Brandão, 2015, p. 110).”

O Tratado de Nice de 2003 introduziu alterações necessárias a dar eficácia ao processo decisório, tendo mandatado o Comité Político e de Segurança (CPS), que fora instituído através de uma decisão do Conselho de janeiro de 2001, para exercer o controlo político e assumir a direção estratégica das operações de gestão de crises. Na sequência do falhanço do projeto de Constituição da UE em 2005, as disposições institucionais fundamentais foram reformuladas num novo Tratado reformado, assinado em Lisboa a 19 de outubro de 2007 (Brandão, 2015, p. 110).”

1.2. Abordagem metodológica e modelo de análise

O método abordado no Trabalho de Investigação Individual segue as NEP/ACA-010 e NEP/ACA-018, ambas de setembro de 2015, do Instituto de Estudos Superiores Militares e da publicação relativas às Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação, de janeiro de 2016, do Instituto Universitário Militar (IUM).

O ponto de partida deste trabalho reside nos estudos europeus, relativamente às origens das políticas de segurança e defesa europeus e atualização feita através do estudo da evolução do direito originário da UE, em particular no que concerne à defesa e às relações externas.

Tendo em consideração que a componente militar da Política de Defesa Nacional está a viver um momento singular decorrente da ratificação do ato-conjunto da CEP, não será possível recorrer a entrevistas de responsáveis de cargos de direção ou investigadores da área, porquanto não adiantariam conhecimento ao trabalho e poderiam induzir em erro com perspetivas influenciadas por um percurso profissional que não tem paralelo com os desenvolvimentos recentes da CEP.



O trabalho de investigação individual, alusivo ao tema “Política Comum de Segurança e Defesa – Desafios e Oportunidades para a componente militar da Política de Defesa Nacional a sul do Saara” assume grande relevância pelo emprego de Forças Nacionais Destacadas a sul do Saara num espaço geográfico de influência da lusofonia e porque se colocam grandes desafios com a recente evolução da segurança e defesa da UE. Bem como, também o espaço lusófono está a conhecer uma transformação com a integração de países africanos de expressão portuguesa em organizações políticas que caminham para uma integração económica e cooperação nos mais diversos domínios. Nesta fase, os analistas sobre o assunto não esperavam desenvolvimentos tão significativos no setor da defesa, em particular quando parece que a Europa ainda está a lidar com o *Brexit*. As implicações para a componente militar da Política de Defesa Nacional são manifestas, quando um aliado de longa data que deixa de estar na UE e Portugal que está em todas as políticas da UE, incluindo a união do sistema bancário, é colocado à prova no pendor da sua defesa atlantista, enquanto fulcro de afirmação de soberania e projeção de uma identidade secular, pluricontinental e dialética entre a Europa continental e a Europa que se afirma antes de mais no Atlântico.

Através da observação da arquitetura das relações externas e da defesa e segurança da UE, tendo por referência o orçamento federal dos EUA com o da UE, tentar-se-á responder aos desafios e oportunidades que um orçamento mais robusto da UE poderá transmitir à componente militar da Política de Defesa Nacional. Através do mesmo processo compreender as vantagens, para abraçar os desafios e transformar as oportunidades em progressos que possam beneficiar o desenvolvimento das capacidades, por um lado, e projetar Portugal no espaço Africano a sul do Saara através da influência que a CPLP pode ter, por outro lado.

Através da análise, ir-se-á expor, por um lado, os equilíbrios entre EM que afastam os receios de uma integração federalista da Europa e partir do pressuposto que a disponibilidade de um orçamento mais robusto da UE tem condições para ser o motor que tem faltado às FFAA portuguesas na senda de equipamentos capazes de servir um legado secular de afirmação externa.

Considerando a ausência de estudos que indiquem como serão os desenvolvimentos da Europa da Segurança e da Defesa a breve prazo, será preferível procurar no direito positivo e outros documentos, ainda que com um valor meramente declarativo, a informação mais destacada para alicerçar algumas conclusões do trabalho.



Ainda será relevante expor a política financeira e harmonização fiscal da UE, devido à questão do plano industrial de defesa que será financiado pela Agência Europeia de Defesa com a possibilidade de financiamento do orçamento europeu. Tal, significa um desafio orçamental europeu e em contraciclo, devido à saída do Reino Unido, contribuinte líquido do orçamento comunitário.

Poderá também contribuir, para fazer alguma luz e para atingir uma resposta minimamente satisfatória às questões derivadas, o recurso a posições formais de políticos de reconhecida importância nos destinos da CEP.



2. A integração da Política Externa Europeia – *Brexit*/Alargamento, CEP/Aprofundamento e OTAN/Acabamento – depois do Tratado de Lisboa

Como sustentou Jean Monnet, um dos inspiradores da integração europeia, a estratégia seguida caracterizou-se por uma abordagem pragmática de "pequenos passos"¹⁰ numa negociação permanente em busca de um estágio superior de integração, não obstante a já mencionada descontinuidade temporal que por vezes existiu.

O TL constitui um marco de integração europeia, porquanto a união adquire personalidade jurídica própria. Nesse sentido, a UE passa a ser mais do que um desconcerto de EM nas relações externas¹¹ da UE.

2.1. O Tratado de Lisboa, o Método Comunitário¹²

O TL introduziu alterações na segurança e defesa em cinco domínios distintos. A primeira consistiu na alteração da designação de PESD para PCSD, onde se conclui que a segurança e defesa passam a ser comuns aos EM. Ainda que se tenha mantido a decisão de unanimidade no Conselho Europeu (órgão essencialmente pertencente ao plano intergovernamental da UE). A segunda alteração introduz a cláusula de solidariedade no Tratado de Funcionamento da EU (versão consolidada do TFUE, 2008: art. ° 222°), e a cláusula de auxílio e assistência no TUE em caso de agressão armada, em conformidade com o art. ° 51° da Carta das Nações Unidas (versão consolidada do TUE, 2008: art. ° 42°). A terceira alteração acrescenta missões de Petersberg, às já assumidas, em matérias de desarmamento, em missões de aconselhamento, prevenção de conflitos e estabilização de conflitos (Conselho da UE, 2008: art. ° 43°). A quarta alteração prevê a criação da AED, a qual já se encontrava em funcionamento desde 2004. Sendo admitida no direito originário europeu, é-lhe conferida outra importância no seio da construção europeia (Pedra, 2010, p. 118). A quinta alteração introduz dois mecanismos importantes em matéria de segurança e defesa: o mecanismo de

¹⁰ Método dos Pequenos Passos ou Método Monnet-Schuman - A construção da União Europeia foi feita de acordo com o método dos "pequenos passos". Trata-se de construir a Europa "por baixo" graças ao estabelecimento de uma gestão comum entre vários países europeus em setores limitados, estratégicos e cada vez mais numerosos, a fim de criar uma solidariedade de facto entre esses países. Este método opõe-se a uma construção pelo "topo", que estabeleceria diretamente uma federação europeia (Vie Publique, 2018).

¹¹ Ana Gomes – “finalmente agir, pelo menos formalmente, como actor internacional autónomo, encarnando mais do que a soma das partes que a constituem.”

¹² Método Comunitário - o direito de iniciativa da Comissão e o sistema de co-decisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho (Res. PE, 7 de Maio de 2009, Jornal Oficial da EU).



“cooperação reforçada” (criação de grupos de Estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria) e, sobretudo, o mecanismo de “Cooperação Estruturada Permanente” (cooperação mais estreita e mais estável entre os Estados-membros que o desejem e tenham capacidade para realizar maiores esforços no domínio das capacidades militares, incluindo a criação de forças armadas europeias) (Viana, et al., 2016, p. 8).

A PCSD foi sempre olhada com reservas por inúmeros autores e após quase 40 anos de difíceis avanços, o TL veio atribuir o lugar devido de uma política essencial à construção deste edifício de paz pretendido para o continente europeu. Do ponto de vista jurídico, as políticas de defesa ao serem integradas no direito originário da UE passam a estar sujeitas a outros mecanismos de controlo e passíveis de serem financiadas através do orçamento da UE. Este último aspeto é decisivo para ocupar um espaço que os países da OTAN têm dificuldade em preencher.

As dúvidas sobre a construção europeia são legítimas, pois este processo varia entre o alargamento, o aprofundamento e o acabamento. Neste momento, a UE enfrenta um grande desafio com o *Brexit*. O Reino Unido, enquanto EM da UE, é o maior orçamento de defesa da UE, o segundo maior da OTAN e para Portugal representa a âncora do pensamento atlantista. A esse respeito veja-se de que forma era avaliada a construção da PCSD pela Ana Paula Brandão num artigo com um título sugestivo: “PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: “Europa a várias velocidades” e/ou em desaceleração? A autora concluiu no referido artigo, em 2016, citando Trevor Salmon e Alistair Shepard “se esta área de política pública trazer “um valor acrescentado ao papel internacional da UE, poderá ser o elo final no estabelecimento da paz e segurança em todo o continente europeu. No entanto, se os desafios financeiros, militares e, em menor medida, políticos não forem enfrentados, então a UE terá criado mais uma política sem substância e a credibilidade da UE como ator internacional será seriamente prejudicada.”

É nestes termos que uma CEP concebida no direito originário dá “pequenos passos” decisivos rumo a uma verdadeira PCSD e obrigará a reescrever um novo artigo de opinião. Mas, se aprofundar é a alternativa lógica ao alargamento, neste caso estamos



perante um novo paradigma de aprofundar e retrair geograficamente a UE (bem como em fazer o acabamento das contribuições para o orçamento da UE¹³).

2.2. O Serviço Europeu de Ação Externa

A PCSD é uma política que integra a PESC, como referido na revisão da literatura constituía o II Pilar do TUE enquanto política externa comum dos EM da UE. Por este motivo, e também porque o TL veio reformar substancialmente a política externa e esta tem ainda uma estratégia global para a UE, referir-se-ão as principais linhas do SEAE e também os três planos relativos à defesa.

O TL criou o cargo de Alto Representante da UE que é simultaneamente Vice-Presidente da Comissão (VP/AR) e lidera a AED, com isto há lugar a mais um “pequeno passo” para o desenvolvimento do Método Comunitário no que respeita às relações externas da UE e por essa via da PCSD, já que foi plenamente integrada na PESC. Para além deste aspeto, a coberto do diálogo político, o PE também exerce a sua autoridade através do processo orçamental da UE e consequentemente na PCSD. Aspeto que se realça, pois terá impacto em desenvolvimentos futuros no financiamento através do orçamento da UE às atividades da PCSD, da CEP e da AED através de Fundo Europeu de Defesa (FED)¹⁴.

O SEAE, atualmente dirigido por Frederica Mogherini¹⁵, conta com um processo de decisão que evoluiu para a decisão por maioria qualificada (TUE art. ° 31° do n.º 3), com exceção para as matérias no domínio militar ou da defesa (TUE art. ° 31° do n.º 4).

A Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão enviou a proposta de criação do SEAE em 25 de março de 2010 ao Conselho, que depois de negociações o remeteu para aprovação ao PE. Esta aprovação data de 8 de julho de 2010 e subiu ao Conselho Europeu onde foi adotado por Decisão, tendo entrado em funcionamento no dia 1 de janeiro de 2011 (SEAE, 2016).

¹³ Encontra-se em discussão a Política Financeira e de Harmonização Fiscal, cujo impacto será direto no orçamento da UE. Permitirá à UE dispor de recursos próprios para desenvolver políticas necessárias ao desenvolvimento da União.

¹⁴ Res. PE, 7 de Maio de 2009, Jornal Oficial da EU

¹⁵ Frederica Mogherini – é Alta Representante para as Relações Externas da UE; por inerência é também Vice-Presidente da Comissão Europeia e lidera a Agência Europeia de Defesa.

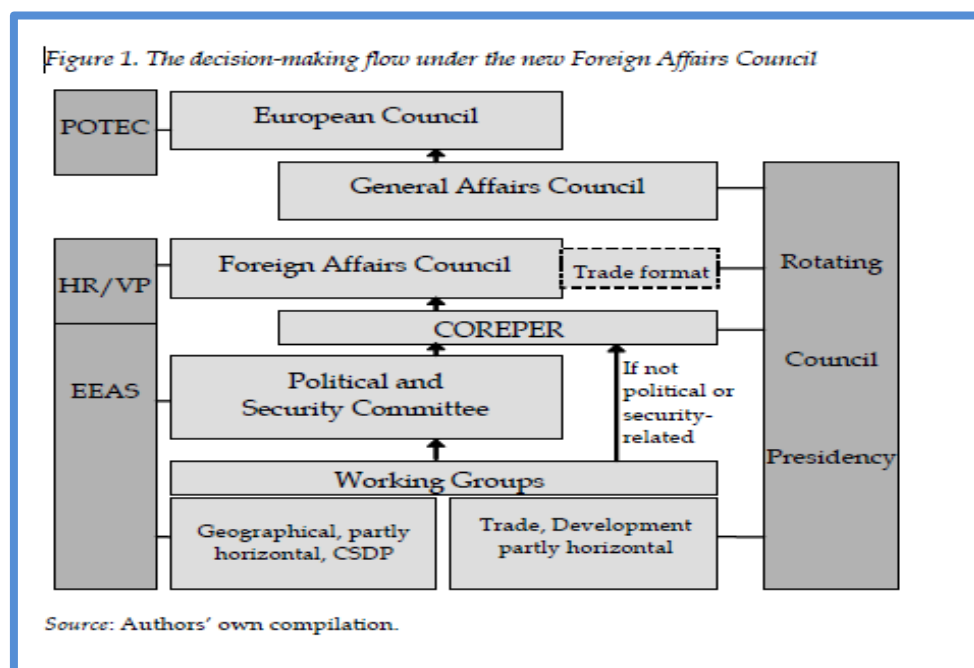


Figura 1 – Serviço Europeu de Ação Externa

Fonte: SEAE

Em junho de 2015 a VP/AR foi encarregue pelo Conselho de elaborar a EGUE para a PESC relativa ao ano de 2016. E, foi apresentada em junho de 2016 ao Conselho da UE com cinco prioridades:

1. A segurança da União;
2. A resiliência estatal e da sociedade a leste e a sul da EU;
3. O desenvolvimento de uma abordagem aos conflitos;
4. Ordens regionais de cooperação;
5. A governação mundial para o séc. XXI.

A EGUE foi acolhida pelos EM em julho e será revista anualmente em consulta com o Conselho, a Comissão e o PE (Legrand, 2018).

A propósito da EGUE, seguindo Carlos Gaspar e Ana Santos Pinto, no artigo Reflexões sobre a Nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança”, a Europa estava confrontada com a conjugação de três fatores de mudança que esteve na origem do novo “arco de crise” que ameaça cercar a União Europeia, desde o Sahel ao Ártico. São eles o revisionismo da estratégia dos EUA, a crise europeia com a rejeição da constituição europeia ou tratado de 2005 e dificuldades do euro com a grande crise e por fim a expansão da influência russa, iraniana e chinesa no entorno da Europa (Viana, et al., 2016, p. 5). Ainda seguindo os autores, o conflito da Ucrânia constituiu um despertar para a Europa relativamente à necessidade de defesa



da Europa e dinamizou a tomada de pequenos passos para uma Europa mais forte. A este respeito, a UE tem uma estratégia para a Ucrânia que passa nomeadamente pelas relações comerciais referenciais e pacotes financeiros de ajuda ao desenvolvimento ¹⁶

Em 14 de novembro de 2016, a VP/AR, Frederica Mogherini apresentou o Plano de Execução da PCSD ao Conselho dos Ministros de Negócios Estrangeiros da UE. Este plano tem por objetivo materializar operacionalmente a EGUE em relação às questões de segurança e defesa. E, para tal identifica três conjuntos de prioridades para os quais cada missão da PCSD pode contribuir:

1. Dar resposta aos conflitos e crises externas;
2. Criar capacidades dos EM da UE;
3. Proteger a UE e os seus cidadãos. (Legrand, 2018)

Ainda, seguindo a ficha técnica 5.1.1. do PE, o Plano de Execução de Segurança e Defesa apresentado pela VP/AR formula 13 propostas. Entre as quais, as mais importantes que se salientam: uma revisão anual coordenada das despesas com a defesa, uma melhor resposta rápida da UE (nomeadamente através de agrupamentos táticos da UE) e de uma nova cooperação única, estruturada e permanente – CEP (Legrand, 2018).

A VP/AR veio a apresentar um Plano de Ação Europeu de Defesa aos EM da UE em sede de Conselho. Este Plano de Ação Europeu de Defesa contém como principais propostas a criação de um Fundo Europeu de Defesa centrado no domínio da Defesa e no desenvolvimento das capacidades. Para além do Plano, o Conselho adotou as conclusões de um plano de cooperação da UE-OTAN, em Varsóvia, com um conjunto de 42 propostas (Legrand, 2018).

O Fundo Europeu de Defesa contém medidas de apoio direto à investigação, o co-financiamento do desenvolvimento e apoio para a aquisição de produtos de defesa pelos Estados-Membros da UE. O apoio à indústria é expresso através de um projeto de regulamento relativo a um Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa.

O conjunto destes três planos ficou conhecido como o “Pacote de Inverno sobre Defesa”. No essencial estes planos demonstram a iniciativa da UE e vontade de construir uma PCSD efetiva e orientada para uma estratégia europeia.

¹⁶ “O Conselho convida a Suíça a manter e a melhorar o seu alinhamento pelas medidas restritivas impostas pela UE no que diz respeito a ações que comprometam ou ameacem a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, e face às ações de desestabilização levadas a cabo pela Rússia.” (Conselho, 2017)



2.3. *Brexit*, relações UE-OTAN

O ponto de vista português relativamente às questões da defesa e relações externas colocam-se sob a forma das circunstâncias do próprio país. Um país herdeiro de um legado à escala global, mas reduzido a uma dimensão pré-Ceuta¹⁷, cuja população e área geográfica reduzida dificulta o exercício da soberania do triângulo estratégico (Lisboa-Madeira-Açores), fundamental à potência marítima e única potência global, os EUA (CEDN, 2013, p. 20). Se, por um lado, Portugal não pode dispensar a aliança das duas potências marítimas, EUA e Reino Unido, por outro, a sua economia está cada vez mais dependente dos destinos da economia da Europa continental. Sem uma economia capaz, competitiva e tecnologicamente avançada a existência do país seria um mero reflexo do seu potencial. Factos que levaram Portugal a integrar o projeto das Comunidades Europeias, em 1 de janeiro de 1986, cerca de dez anos após a retração de África, em 1975.

A questão que não pode ser afastada é a soberania nacional que poderá de alguma forma ser hipotecada num movimento demasiado integrador na Europa continental, se bem se sabe que a Europa é um projeto *Kantiano*, de paz perpétua, a História do continente europeu está repleta de projetos de paz que acabaram em guerras com consequências que do ponto de vista português são incompreensíveis¹⁸. É aqui que entra o papel do Reino Unido e dos EUA, enquanto prato da balança que serve de equilíbrio a um possível arrastamento para um conflito entre as nações do centro da Europa. A relação entre Portugal, EUA e Reino Unido é do ponto de vista geográfico e militar bastante óbvia, estão ligados pelo Atlântico e por esse motivo, desde que não sejam conflitantes e hierarquicamente organizados nas relações de poder, são aliados naturais. Dada a diferença de dimensão entre os três, pode-se afirmar sem grandes constrangimentos que serão sempre aliados naturais.

¹⁷ Ceuta-Macau – estes dois espaços geográficos constituem os marcos temporais do início e fim da projeção portuguesa à escala global (1415 a 1999). O início arrancou em África no espaço mais próximo e o fim no extremo oriente.

¹⁸ A História de Portugal não conhece episódios de guerras com a escala de morte que o continente europeu sofreu. A percepção generalizada portuguesa de não identificação com essa particularidade europeia e que nos projeta além-mar em busca de culturas de comércio e cultura por oposição à guerra como solução de oposição de interesses. Os povos marítimos têm opção de escolha nas relações, os continentais estão sempre sujeitos à vizinhança.



Importa então abordar quais as questões que se colocam nesta relação a três que consiste no Portugal da defesa enquanto membro da UE, membro da OTAN e um olhar atento ao processo do *Brexit* enquanto fator de aprendizagem.

Como bem revela o artigo dos autores Viana, Gaspar e Pinto (2016, p. 5) do qual se transcreve uma passagem: “A reação à “Primavera Árabe” confirmou o recuo estratégico dos Estados Unidos e os limites da capacidade estratégica dos seus aliados europeus. Na Líbia, a abstenção norte-americana foi compensada pela França e pelo Reino Unido, que comandaram a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) contra o regime liderado pelo Coronel Khadafi, sem, todavia, conseguir assegurar a legitimidade de um regime sucessor. A destruição da Líbia prolongou o arco de crise até ao Sahel, onde a aliança entre a Al-Qaeda no Magreb Islâmico (AQMI) e os separatistas locais forçou a intervenção militar da França no Mali.”

Apesar das consequências da intervenção na Líbia, no que respeita às lições¹⁹ retiradas desta coligação liderada pela OTAN, com participação vasta de países europeus, importa reter a importância dos EUA nas capacidades militares de combate propriamente ditas. Os EUA preencheram as faltas nas plataformas de *Intelligence Surveillance and Reconnaissance*, reabastecimento de aeronaves em voo e *drones*, metade dos meios aéreos. Os EUA perfizeram cerca de 80% das missões de voo de reabastecimento e de *intelligence*, tendo o Reino Unido e a França sido responsáveis pelos ataques ao solo (Greenleaf, 2013, p. 37).

A Operação *Unified Protector* formada por uma coligação liderada pela OTAN em 2011, demonstrou a insuficiência do aparelho militar das nações europeias com especial relevância para a falta de coerência do Comando e Controlo, limitadas pelos *caveats* de alguns países (Espanha, Holanda e Turquia), interoperabilidade dos equipamentos e por uma insuficiência de munições para ataque ao solo (McCullough, 2011, p. 30).

O *Readiness Action Plan* foi aprovado pela OTAN na Cimeira de Gales, em 2014. Mais tarde, em 2016, na Cimeira de Varsóvia, foram tomadas medidas de reforço da Cimeira de Gales (OTAN, 2016b).

Revisitando um conceito que merece atenção do ponto de vista das relações externas de Portugal, o qual contribui para um estado de equilíbrio na Europa

¹⁹ *The operation has made visible that the Europeans lack a number of essential military capabilities. —NATO Secretary-General Anders Fogh Rasmussen*



continental e para a estabilidade colaborativo no espaço próximo marítimo do eixo atlântico, norte-sul, com implicações para a projeção no espaço de influência português, o Atlântico sul, a complementaridade. Segundo Madeleine Albright, “os diversos tipos de complementaridade, todos eles possíveis desde que se cumpra a regra dos três *dês* (*«no Duplication»*, *«no Decoupling»*, e *«no Discrimination»*).” Esta afirmação da Secretária de Estado americana, proferida em Saint-Maló, é o paradigma da teoria da integração europeia no que respeita ao setor da defesa.

2.4. Síntese conclusiva

Os principais desafios identificados consistem no afastamento de Portugal das duas potências atlânticas, os EUA e o Reino Unido, para quem o triângulo entre Lisboa-Açores-Madeira tem um significado maior do que a dimensão geográfica do território terrestre ou do potencial militar português. Dada a reduzida dimensão continental portuguesa à escala do continente europeu e pouco peso dentro das instituições europeias, nas relações externas Portugal perderá a importância estratégica que o Atlântico lhe confere.

Outro desafio que merece ser realçado é a questão da diferença da arquitetura das duas organizações, enquanto a OTAN é uma organização de cariz marcadamente intergovernamental (desde os aspetos financeiros, processo de decisão, empenhamento de forças e ausência de personalidade jurídica) a UE, com o Tratado de Amesterdão deu início à integração da Política Externa no Método Comunitário. O que implica que Portugal poderá ver-se confrontado com decisões no plano externo que não deseje e contrarie os mais basilares aspetos das relações externas portuguesas.

Por outro lado, fazer parte do projeto europeu dá a Portugal a possibilidade de influenciar decisões e integrar uma estratégia global que de outra forma não teria dimensão para tal. Ainda se pode referir que a OTAN, tendo sido construída para contrapor o pacto de Varsóvia, tinha o seu pendão a leste e orientada para uma guerra convencional. Ora, os interesses de Portugal, no que às relações externas diz respeito, existem essencialmente no Atlântico sul. Nesse ponto de vista a UE confere a Portugal a oportunidade de readquirir importância pela sua projeção cultural e diplomática no continente africano. Tendo em consideração que a UE é o maior doador mundial de ajuda humanitária e pela pressão migratória, terrorismo, entre outros, tal representa uma oportunidade para a componente militar. De resto, como se tem verificado pela presença militar portuguesa em operações no Mali, golfo da Guiné e República Centro Africana.



3. A Política Comum de Segurança e Defesa atual – *Brexit*, Cooperação Estruturada Permanente e Orçamento

“A PCSD estabelece o quadro para as estruturas políticas e militares da UE e para as missões e operações civis e militares no estrangeiro. A EGUE de 2016 define a estratégia para a PCSD, enquanto o Tratado de Lisboa clarifica os aspetos institucionais e reforça o papel do Parlamento Europeu (Jerôme LeGrand, 2018).”

A PCSD é posta à prova pela saída do Reino Unido, para todos os efeitos o segundo maior orçamento de defesa da OTAN e o maior da UE (OTAN, 2018), pelo que o maior dinamismo da CEP é em parte uma consequência do *Brexit*. Para além deste aspeto, refira-se que o revisionismo dos EUA acaba por contribuir para a autonomia estratégica da UE. Por outro lado, mas talvez o mais decisivo, sem o Reino Unido na UE, sucede uma alteração de paradigma no orçamento europeu. A criação de novas fontes de receitas orçamentais europeias, associadas à coleta sobre atividades financeiras não seriam aceites pelo Reino Unido cuja economia depende de baixas ou nenhuma taxa sobre os mercados financeiros. Assim, abre-se a possibilidade de novos impostos ou taxas dentro do Método Comunitário que podem permitir um financiamento direcionado ao suprimento das falhas militares dos EM. O aprofundamento da política financeira poderá contribuir para o acabamento da PCSD.

3.1. Cooperação Multilateral - Objetivos

O Conselho Europeu de Colónia em 1999 adotou a decisão de institucionalizar a PCSD e ²⁰ de até 2003 constituir uma força de 60 000 efetivos, com 60 dias para serem projetados no teatro de operações e com capacidade de sustentação até um ano (Helsinki *Headline Goal* 2003) (Parlamento Europeu, 2004) Este desiderato resultante do empenho franco-britânico em Saint-Malo, 1998, e posteriormente em Le Touquet, 2003, previa o aprontamento de 1500 militares como força de intervenção rápida para operações das Nações Unidas²¹.

A operação Artemis, liderada pela UE na República Democrática do Congo, a pedido do Conselho de Segurança das Nações Unidas, confirmou o conceito da força. É este o enquadramento que leva a iniciativa franco-britânica ao Conselho conjunto de Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, a 17 e 18 de Maio de 2004, que levou

²⁰ *Headline Goal 2010 – approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*

²¹ *Battlegroup concept – conceito estruturante para a CEP*

à integração do conceito no *Headline Goal* 2010 com adoção formal do Conselho Europeu de junho de 2004 (Diretório-Geral Relações Externas, 2006, pp. 17,18).

Associado ao conceito de uma força de intervenção rápida composta por capacidades de mais do que EM, encontra-se o desenvolvimento da interoperabilidade cujo desafio consiste num único conjunto de forças com as componentes terra, ar e mar, com comunicações operáveis pelas várias componentes e de várias nacionalidades. Este objetivo crítico destina-se a possibilitar o empenhamento em missões da UE, Nações Unidas e OTAN (Diretório-Geral Relações Externas, 2006, p. 19).

Ainda seguindo o Diretório-Geral das Relações-Externas, o HG 2010 já previa empenhamentos diferenciados consoante as capacidades de cada EM. Por exemplo, a edificação da capacidade de um porta-aviões e respetiva escolta, naturalmente não seria um objetivo plausível para alguns EM cuja dimensão ou propósito não se coadunasse com essa capacidade. Pelo que, teriam sempre a possibilidade de concorrer para a edificação de capacidades de nicho. Este tipo de força deixa em aberto a questão da solução para as forças que teriam de operar após a saída da força de intervenção rápida, pelo que este aspeto ficou em aberto. Relativamente ao processo de decisão, competiria ao Conselho, a decisão que residia à data na unanimidade e de matriz intergovernamental.

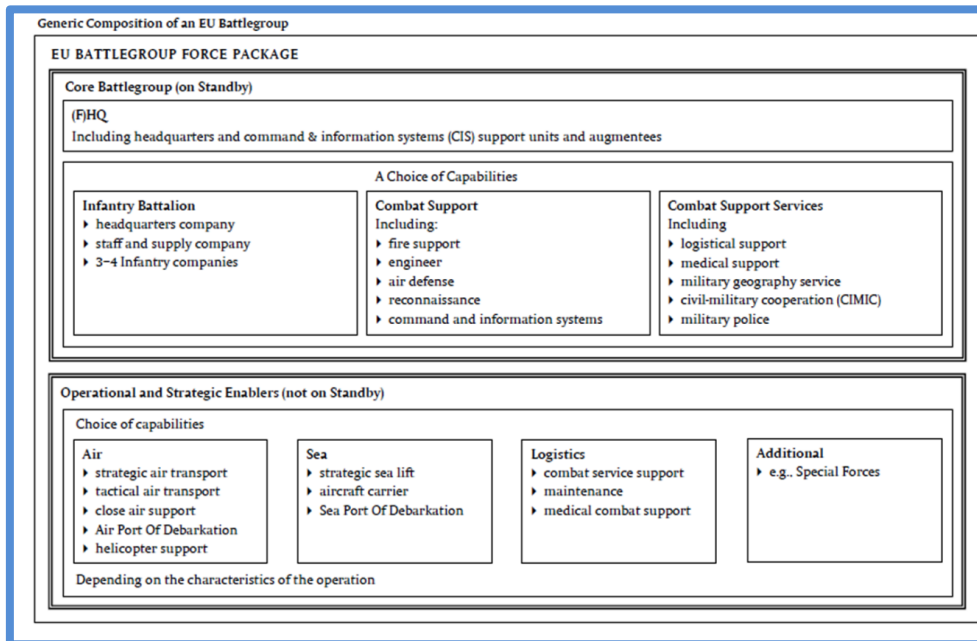


Figura 2 – Composição Genérica de um *Battlegroup* UE

Fonte: (Major & Molling, 2011, p. 12)



Tendo em consideração que o desenvolvimento de capacidades militares é por vezes percecionada como a substituição da OTAN, refira-se que “...incentivou-se o estreitamento das relações EU-OTAN através do desenvolvimento de mecanismos de colaboração facilitadores da cooperação entre organizações e respetivas forças de reação rápida, como os *Battle Groups* e as *OTAN Response Forces* (ex. o acordo Berlim mais) e o Grupo de Capacidades EU-OTAN, centrado na promoção de reuniões periódicas entre o Conselho do Atlântico Norte da OTAN e o Comité Político e de Segurança da UE (Nunes, 2012, p. 6).”

3.2. A Cooperação Estruturada Permanente

A CEP foi criada no TL com a intenção de dar o dinamismo necessário à política de defesa da EU. Antes do TL, as restrições desta política colocavam inúmeros obstáculos e consequentemente neutralizavam os progressos que alguns EM pretendiam (Fiott, et al., 2017, p. 7).

O pai fundador da iniciativa da CEP foi Jean Claude Juncker, Presidente da Comissão (Mauro & Santopinto, 2017, p. 11). Apesar da sua origem na Comissão, a CEP apresenta-se com uma característica marcadamente intergovernamental e, apesar de já ter sido criada no âmbito do direito originário, continua fora do Método Comunitário, o que implica, por inerência, a ausência de um efetivo financiamento a partir do orçamento da UE para esta política. O TL abriu a possibilidade das cooperações reforçadas em diversas políticas que a UE pretende desenvolver para aprofundar e acabar a sua arquitetura e assumir uma identidade plena de acordo com a personalidade jurídica que também foi criada neste tratado. O início de uma Europa a várias velocidades também abarcou a política de defesa. Assim, e considerando que o mecanismo da CEP depende de adesão voluntária ²², com regras de funcionamento próprias, esta cooperação reforçada conheceu dificuldades para se afirmar.

A CEP é apelidada de “bela adormecida”. Adormecida, talvez por ser uma aspiração de alguns EM ainda antes do TL. Desde Lisboa, em 2009, e até 2017 não conhecia o avanço formal com a adesão voluntária de qualquer EM ao processo de

²² Art. ° 46/1 TL – “1. Os Estados-Membros que desejem participar na cooperação estruturada permanente a que se refere o n.º 6 do artigo 42.º, e que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo relativo à cooperação estruturada permanente, notificam a sua intenção ao Conselho e ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.



cooperação reforçada e permanente²³. Bela, porque aparenta ser o embrião da afirmação do novo poder militar que a Europa pretende desempenhar através da sua EGUE. Considerando que a UE é o maior doador mundial de ajuda a terceiros em diversos programas de auxílio ao desenvolvimento e assistência humanitária²⁴, maior exportador de bens no comércio mundial, maior mercado de consumo mundial (Comissão Europeia, 2017), pretende colocar a moeda euro na liderança do sistema monetário internacional, então percebe-se que depois da criação do papel da VP/AR falta o *hardpower* para serem consideradas todas as dimensões de política externa.

Considerando este novo nível de ambição da Estratégia Global, então ganha coerência o recente dinamismo na pretensão de fechar as *shortfalls* das capacidades militares dos exércitos europeus. Do ponto de vista europeu, fará todo o sentido que o impacto do revisionismo dos EUA (atentos à evolução dos números da presença de *hardpower* dos EUA considera-se mesmo que o revisionismo é uma retração de facto do poder militar da Europa ocidental. Ainda que o poder militar dos EUA ainda seja inigualável à escala global, moveu-se com destino a outros espaços geográficos onde estão fortemente empenhados)²⁵ seja compensado pela edificação das capacidades necessárias a manter um ambiente seguro.

Ao abrigo dos objetivos da EGUE para a PCSD foi estabelecido um pacote com três elementos interligados, o designado “Pacote de Inverno”, referidos no capítulo 2.2 do presente TII,:

1) um novo nível de ambição e um conjunto concreto de ações que permitam uma resposta efetiva da UE a crises externas, em particular na sua vizinhança, e construir capacidades que permitam enfrentar ameaças híbridas e a proliferação do terrorismo que contribuam para a segurança da UE e dos seus cidadãos;

2) um Plano de Ação Europeu de Defesa incluindo um fundo (FED) para financiar o desenvolvimento de capacidades e cooperação da defesa;

²³Objetivos que ainda não estão materializados pelos impedimentos financeiros, referidos pelo General no briefing da visita de estudo aos órgãos e representantes portugueses em Bruxelas à UE e OTAN

²⁴ Para além desta tipologia de doações, deve ser considerado Instrumento de Assistência Pré-Adesão à UE. Este instrumento financeiro e político constitui um processo de estabilização e atração de países vizinhos nas fronteiras da UE (Europa, 2013).

²⁵ Os EUA após a II GM tinham cerca de 400 000 militares na Europa Ocidental. Atualmente, ronda os cerca de 80 000 e durante a administração Obama, em 2012, tendo previsto retirar uma BCT (*Brigade Combat Team*) acabou por retirar duas (Coffey, 2012).



3) e, um conjunto de propostas para reforçar a cooperação OTAN-EU, no seguimento da assinatura da Declaração Conjunta de julho de 2016, em Varsóvia (Comissão Europeia, 2017).

A CEP encontra-se prevista no TUE artigo 42.º, n.º 6, onde refere “Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União. Essa cooperação rege-se pelo disposto no artigo 46.º. Tal não afeta o disposto no artigo 43.º”

Aos EM que desejam participar na CEP, o art.º 46.º estabelece três requisitos: preencher os critérios; subscrever os compromissos em termos de capacidades militares nos termos do Protocolo X; e, os EM estão sujeitos a um processo de decisão por maioria qualificada (nos termos definidos da a), n.º 3, do art. 238.º do TFUE).

Optou-se por considerar um requisito o processo de decisão, porque o mesmo encerra em si mesmo um mecanismo de sancionamento dos EM que não cumprirem os dois anteriores, nos termos do n.º 4, art. 46.º do TUE. Ou seja, os EM têm de estar dispostos a que os outros EM possam decidir em matérias de defesa, na esfera mais próxima de soberania, questões materiais e formais. Aparentemente, este mecanismo afasta-se da esfera intergovernamental em direcção ao Método Comunitário, mas tal talvez não seja assim. Pois, apesar do processo ocorrer numa instituição intergovernamental da UE, o Conselho, é ouvido a VP/AR, cujo cargo adquire iniciativa emanada da Comissão.

Ora, se tivermos em consideração que uma das oportunidades da CEP consiste no acesso ao orçamento da UE. Identifica-se já um desafio, que consiste no financiamento de capacidades a grupos de EM com maiores possibilidades e com o recurso ao orçamento da UE. Por outras palavras, os mais fracos estariam a pagar as capacidades dos mais fortes. Ora, tal contraria em absoluto o espírito da Declaração de Schuman, a 9 de Maio de 1950. De onde se retiram algumas das expressões mais importantes do fundamento europeu: “...em condições de igualdade...” e “...sem distinções nem exclusões...”, assim escreveu Robert Schuman acerca da produção de aço cujos benefícios também deveriam contribuir para o desenvolvimento do continente africano.

O preenchimento prévio dos requisitos, apesar de numa primeira leitura, servir para afastar EM que sistematicamente bloqueiam o processo de integração no domínio

da política de defesa, não deixando de o ser, parece ser em maior medida um mecanismo subtil de edificar capacidades militares à margem do escrutínio público dos eleitores nacionais e de alterar os equilíbrios entre contribuintes/credores líquidos.

O n.º 6 do art.º 46.º estipula que todas as decisões são tomadas por unanimidade dos EM participantes, ou seja, mais uma vez o processo em matéria de defesa, no que respeita à ação, recai na intergovernamentalidade. Também o Protocolo 10, estabelece as finalidades da CEP, ficou fora do acervo comunitário.

O Protocolo 10 constituído por três artigos estabelece as seguintes questões:

1) cooperação multilateral com recurso a contributos nacionais e “se for caso disso, participação em forças multinacionais nos principais programas europeus de equipamento”;

2) unidades de combate (“designadamente em resposta a pedidos das Nações Unidas”) para missões do art.º 43º por um período de 120 dias;

3) interoperabilidade e colocação de forças no terreno (“o que poderá passar por uma reapreciação dos respetivos processos nacionais”);

4) o Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (designadamente sem prejuízo dos compromissos da OTAN);

5) participação no desenvolvimento de programas no âmbito da AED;

6) a AED contribui para a avaliação dos contributos dos EM, elaborando para o efeito um relatório que serve de base às Recomendações do Conselho.

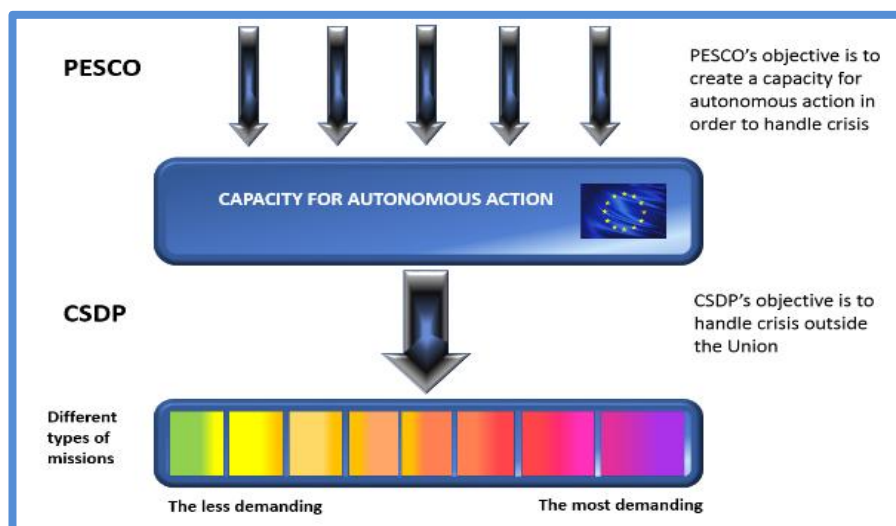


Figura 3 – Autonomia Estratégica da UE

Fonte: (Mauro & Santopinto, 2017, p. 14)



O Protocolo 10 da CEP estabelece um conjunto de questões, das quais se destacaram as mais prementes para identificar desafios e oportunidades que deixam indícios de uma intenção clara de edificar um exército europeu com uma autonomia estratégica ao nível da dissuasão da ameaça russa a leste e da projeção de forças para África.

Ainda que se tenha adotado o termo de defesa comum e não de defesa única da UE, coloca-se sempre a questão de quem tem os meios de dissuasão e coerção possuir a última palavra. O grande desafio da edificação de um exército europeu, não consiste em saber se a Europa tem capacidade de atingir a autonomia estratégica que tanto ambiciona, mas de não provocar um desequilíbrio de poder no continente europeu que alimentado por dissensões internas dos EM possa conduzir a uma nova agressão no continente europeu de quem tiver o controlo do poder militar.

3.3. As estruturas da Defesa da UE, da cooperação à integração (AED, CARD, FED, CMPC, EMUE e CPM)

O momento de desenvolvimento da Defesa europeia é singular, pelos objetivos prioritários que passarão pela resposta a conflitos e crises externas (cobre todo o espectro de missões PCSD civil e militar), desenvolver capacidades de parceiros (missões treino e aconselhamento) e proteger a UE e os seus cidadãos (Mauro & Santopinto, 2017, p. 15).

Assim o papel da AED é de sobremaneira importante nesta nova fase, a qual já se encontrava em funcionamento desde 2004, devido à Conferência Interministerial de Maastricht, sendo admitida no direito originário europeu - TL, é-lhe conferida outra importância no seio da construção europeia (Pedra, 2010, p. 118). Como referido, a responsável pela AED é a VP/AR, o que por si só revela a importância da gestão estratégica da AED. A VP/AR, enquanto comissária, acumula a iniciativa que lhe confere a Comissão e por outro lado a orientação estratégica das relações externas e da PCSD enquanto alta-representante do Conselho.

A AED tem dois grandes envolvimento ao nível da CEP, que se passarão a descrever. O primeiro consiste na avaliação regular dos contributos dos EM para as capacidades, em particular sobre as contribuições de acordo com os critérios estabelecidos no Protocolo 10, art.º 2º (financeiro, planeamento, capacidades operacionais, equipamento e programas industriais), só não intervém na avaliação das contribuições para os *Battlegroups*, art.º 1º, b do Protocolo 10. Em segundo, é



responsável por implementar o programa de equipamentos maiores da UE, art. ° 2.º, e) do Protocolo 10²⁶ (Mauro & Santopinto, 2017, p. 28).

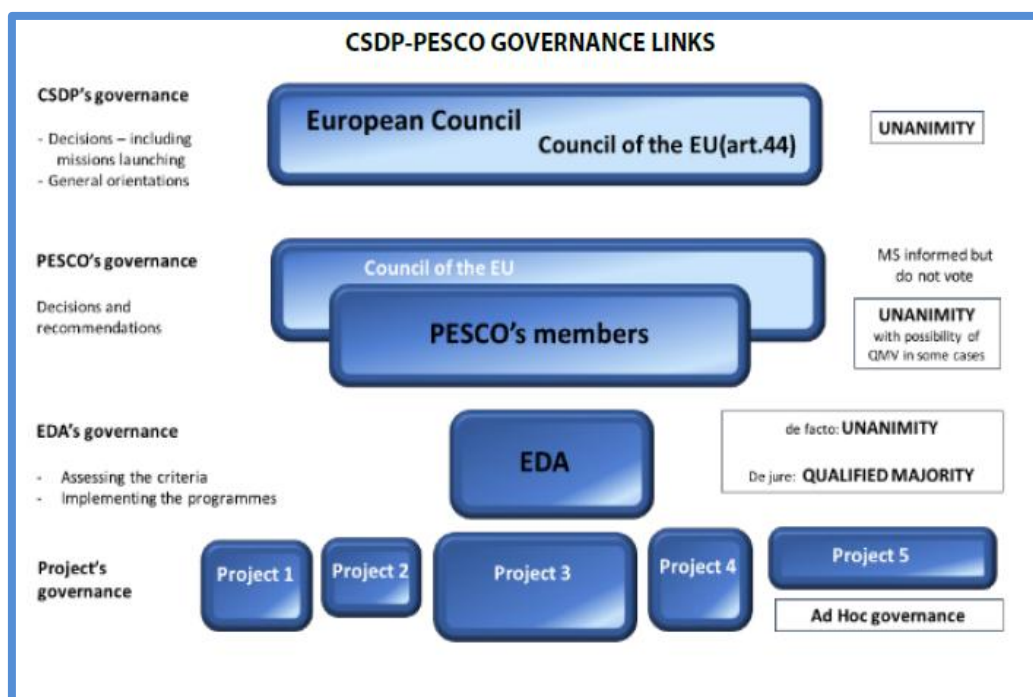


Figura 4 – Autonomia Estratégica da UE

Fonte: (Mauro & Santopinto, 2017, p. 29)

A Coordenação Anual de Revisão da Defesa (CARD)²⁷ é um processo pelo qual a AED dá a conhecer aos EM o estado de desenvolvimento dos projetos e programas. Atualmente, após autorização do Conselho, 18 de maio de 2017, a AED sob a orientação do SEAE está em modo de testes para aprovação de um modelo definitivo. O objetivo é que o primeiro CARD aconteça no outono de 2019, onde intervirão o Comité Militar da UE, Diretores de Defesa dos EM e organismos do Conselho. Outra das inovações consiste na possibilidade de financiamento de programas através do Banco Europeu de Investimento.

²⁶ As decisões da AED são tomadas por maioria

²⁷ CARD – Coordinated Annual Review of Defense, traduzido pelo autor como Coordenação Anual de Revisão da Defesa

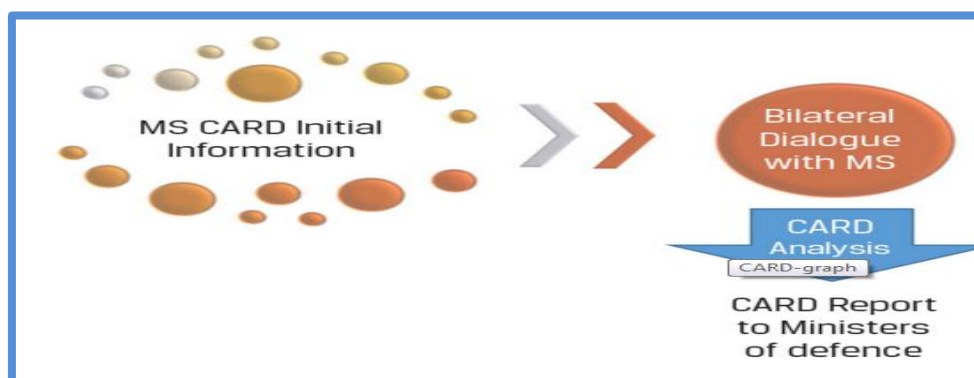


Figura 5 – Processo CARD da UE

Fonte: (European Defense Agency, 2018)

O FED providencia incentivos financeiros do orçamento da UE para os EM em cooperação desenvolverem produtos de defesa desde a fase de pesquisa até ao desenvolvimento de capacidades. No caso de os projetos serem feitos no âmbito da CEP, têm um acréscimo de 10%, num total de 30% (SEAE, 2018). Este fundo é constituído por duas componentes: investigação e capacitação.

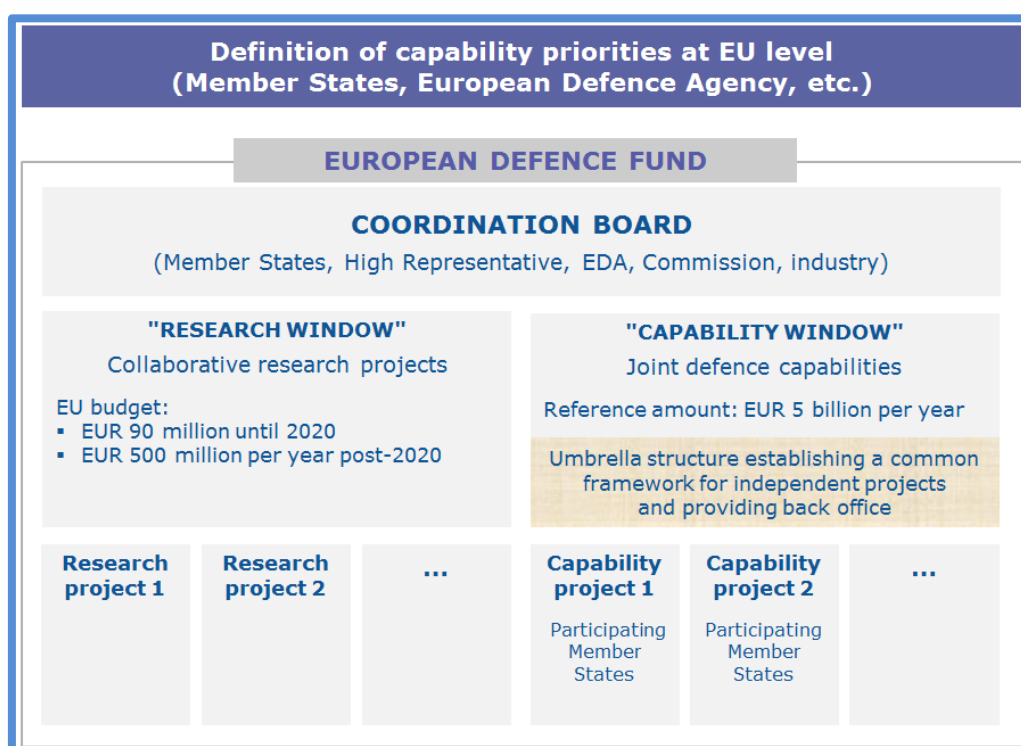


Figura 6 – FED da UE

Fonte: (Comissão Europeia, 2016)

Para preparar o caminho do financiamento da defesa com o orçamento europeu foi lançada uma Ação Preparatória de Desenvolvimento e Inovação, no valor de 90 milhões de Euros. Quando validado o processo e o montante de financiamento, prevê-se um

investimento de 500 milhões de euros por ano. Mas, é na edificação de capacidades que está o maior montante de todos, com os 5000 milhões de euros anuais de financiamento.

É importante referir que o Comité dos Negócios Estrangeiros do PE no Plenário de 17 de fevereiro de 2017, através do seu relatório atesta a vontade de a UE integrar os *Battlegroups* na CEP, criar um Quartel-General onde sejam colocados o Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC) e a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC), bem como o orçamento da UE suportar as despesas de operação. Também enfatiza o necessário controlo do PE das principais decisões da PCSD (Parlamento Europeu, 2017).

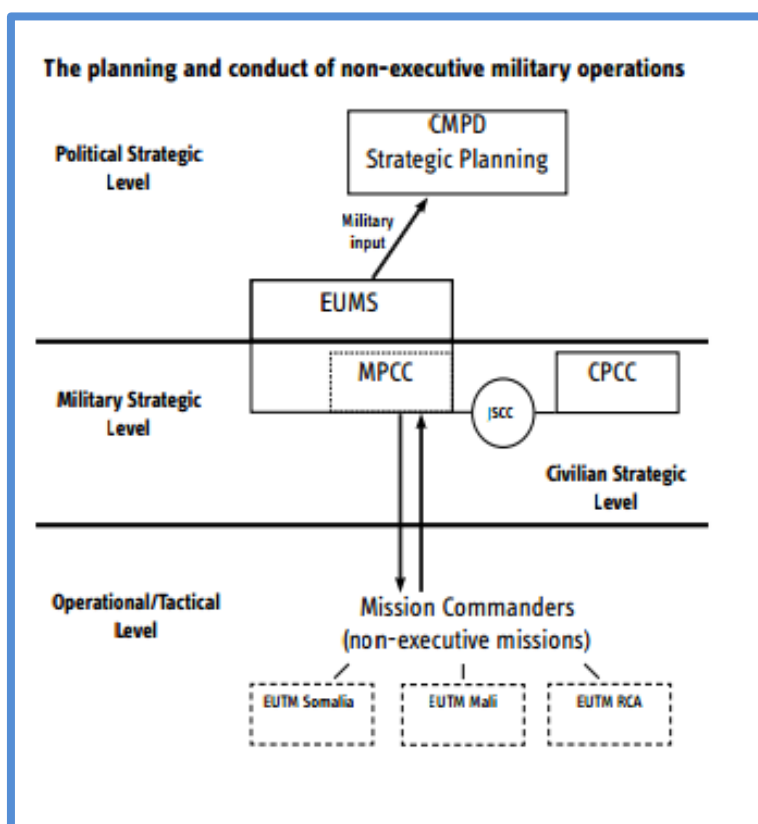


Figura 7 – Níveis Planeamento missões não executivas UE

Fonte: (Tardy, 2017)

O MPCC, criado em 2017, deu a sua primeira conferência com os três comandantes das três missões não-executivas da UE, em Bruxelas, a 18 de fevereiro de 2018. As três missões de treino decorrem no Mali, Somália e na República Centro Africana. Esta última comandada pelo General Hermínio Maio (português) (SEAE, 2018).



4. A componente militar da Política de Defesa Nacional a sul do Saara

O continente africano é um dos principais destinos de ajuda humanitária e doações, sendo a UE o seu principal financiador. A dimensão geográfica e populacional deste continente significa que para proporcionar um desenvolvimento sustentável é necessário estabilizar a segurança. A área a sul do Saara contém estados frágeis e com riscos efetivos de colapso, onde fenómenos de terrorismo e pirataria, criminalidade organizada associada aos fluxos migratórios e conflitos que afetam a segurança regional. Porém, também está a passar por uma fase de consolidação de processos de integração regional e à escala continental com a criação da União Africana (CEDN, 2013, p. 14).

Portugal, tem uma presença no continente africano com 600 anos, nesse sentido, após 1974, com o novo paradigma, a relação de Portugal com o espaço africano mudou. Assim, logo em 1978 foi estabelecido o protocolo de Cooperação Técnico-Militar entre Portugal e países africanos de expressão portuguesa. Neste domínio Portugal tem levado a cabo atividades de formação e treino de pessoal, de prestação de serviços, de fornecimento de equipamentos e de assistência técnica (Pinto, 2013, p. 100). Considera o autor que é “...incontroverso que, pelo seu valor estruturante e multiplicador, as atividades de formação e treino justificam uma prioridade muito particular.”

No artigo do Observador, de 12 de Maio de 2018, o Ministro da Defesa aponta a necessidade de adequar o paradigma da ação externa da Defesa ao contexto atual. Nomeadamente, dos adidos militares, da cooperação técnica-militar e das Forças nacionais Destacadas, cuja legislação tem mais de duas décadas.

Ao longo do artigo pode-se deduzir que há uma vontade ao nível político de dar uma maior coerência à ação externa de Defesa da Política de Defesa Nacional. Os desenvolvimentos mais recentes da CEP não serão alheios à premência da revisão desta legislação. Em particular, a cooperação técnica-militar é alvo de uma atenção diferenciada no artigo referido, porquanto no parecer do Ministro da Defesa com uma adaptação a um conjunto de circunstâncias mais atuais poderá a ação externa de Defesa da Política de Defesa Nacional potenciar ainda mais o retorno que a cooperação com países lusófonos apresenta.

A Política de Defesa Nacional através da sua componente militar enfrentará o desafio de se inserir no contexto da política de defesa europeia e contribuir, com meios acrescidos, para a EGUE. Não será despendendo referir o desafio que a multilateralidade

ou mesmo um aprofundamento da defesa europeia e as implicações na partilha do espaço lusófono a sul do Saara com uma entidade que se quer afirmar supranacional. Mas, a escala da “empresa” requer partilha, cooperação, mesmo a competição, e não temer abraçar a oportunidade de mais uma vez afirmar o que Portugal tem para oferecer nesta ideia global de paz e segurança. De resto, a falta da afirmação de um Brasil além fronteiras, na escala que lhe é devido, mantém válido o pressuposto de que neste momento a UE irá contribuir em maior medida para a afirmação da lusofonia em África. As características da lusofonia, diferente dos grandes atores internacionais em África e da vontade dos atores africanos, acaba sempre por “emprestar” uma tendencial evolução positiva para a construção da estabilidade do espaço a sul do Saara.

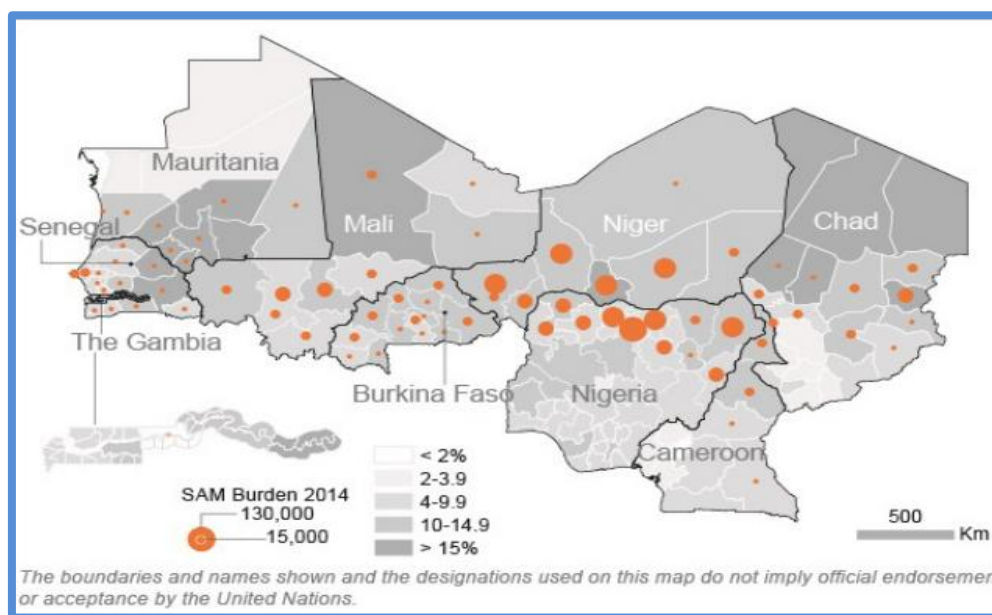


Figura 8 – Má nutrição no Sahel

Fonte: (Hardy, 2014, p. 39)

O apoio global da UE e dos seus EM ao continente africano, seja através da UA, ao nível regional ou local ascende a 20 mil milhões de euros por ano. Sendo que 20% deste valor é gerido pela Comissão Europeia (Africa EU partnership, 2017).

4.1. A União Africana/União Europeia, a sul do Saara

A UE e a União Africana (UA) estabeleceram uma estratégia conjunta em 2007, adotada na Cimeira de Lisboa, em que um dos domínios é a Segurança e Defesa (Comissão Europeia, s.d.). Na 5.^a Cimeira UA-UE, em 29-30 novembro de 2017, em

Abidjan, Costa do Marfim, foram reafirmados os compromissos, onde a paz e segurança, bem como mobilidade e migração constituíram dois objetivos dos quatro estabelecidos (Africa EU Partnership, 2017). Esta cimeira reforçou o compromisso no combate ao terrorismo no Sahel, através uma Força Conjunta Multinacional, da Força Conjunta do Sahel e da missão da UA na Somália, das quais a UE é o maior contribuinte (Comissão Europeia, s.d.).

A *African Peace Facility* (APF) foi lançada em 2004 a pedido dos líderes africanos e estabeleceu-se um Fundo Europeu de Desenvolvimento, o qual se destina a Segurança e Defesa, que apoia três prioridades: iniciativas de diálogo para a paz e segurança, operacionalização da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) e apoio às Operações de Apoio à Paz em África. Este Fundo Europeu de Desenvolvimento já contribui com mais de 2.4 mil milhões de euros para o cumprimento dos objetivos atrás referidos (Comissão Europeia, s.d.).

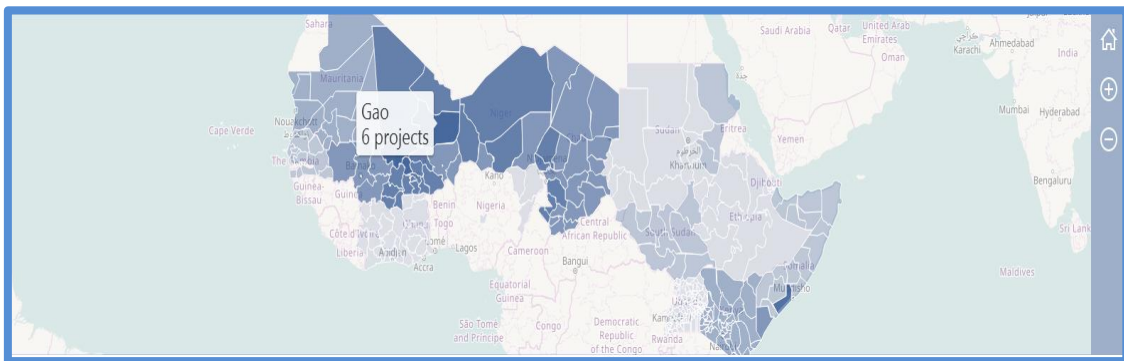


Figura 9 – Mapa Projetos de Segurança UE-UA

Fonte: (Comissão Europeia, s.d.)

O financiamento da APF recai sobre as seguintes atividades: edificação de capacidades; *Early Response Mechanism* e Operações de Apoio à Paz liderados pela UA. A edificação de capacidades são as atividades que consomem mais recursos e destina-se a operacionalizar a APSA numa perspetiva de longo-prazo. O *Early Response Mechanism* com 20 milhões de euros, no biénio 2017/18, serve para prevenir conflitos numa fase inicial. Do ponto de vista estritamente financeiro as operações de apoio à paz têm consumido a maior parte dos recursos financeiros. Desde 2004 a APF levou a cabo 14 operações em 18 países. O acordo financeiro 2017/18 tem um montante global de 592 milhões de euros. Cujo beneficiário é a UA com 90% do montante destinado a operações de apoio à paz e os restantes 10% destinam-se ao *Early Response Mechanism* (Comissão Europeia, s.d.).



A estratégia da parceria UA-UE deve ser questionada face a dimensão do problema que a estabilização do continente africano implica, sobretudo a sul do Saara. A região tem uma dimensão que representa quase o dobro da área geográfica da Europa e realidades muito fragmentadas. De resto, como bem mostra o mapa da fig. 7. Tendo em consideração o aspeto normativo da UE, seguindo Isabel Nunes, “um dos desafios futuros da implementação da estratégia UA-UE residirá na dificuldade em implementar uma iniciativa juridicamente não vinculativa, a qual se encontram associados problemas de paridade institucional e financiamento, que comprometem a implementação de Planos de Ação conexos a Estratégia Conjunta UA-UE. E igualmente importante refletir sobre a adequabilidade do princípio funcionalista ao espaço africano, assente na ideia de que as instituições têm um efeito estabilizador sobre as sociedades e os estados e na convicção de que a similitude interinstitucional promove naturalmente a cooperação (Nunes, 2013, p. 71).”

O montante que se destina às operações de apoio à paz é de facto significativo quando comparado com outros programas de apoio. O que poderá colocar a questão da forma como se deve situar a componente militar da Política de Defesa Nacional. O modelo de cooperação técnico-militar desenvolvido por Portugal no âmbito dos países africanos da CPLP, mais tarde Timor-Leste, será porventura mais ajustado dentro da estratégia conjunta UA-UE.

Se bem equacionado o mecanismo APF, onde recai o maior esforço financeiro da estratégia de parceria da UE com a UA, ao abrigo do princípio *African Ownership* (influenciado externamente por outros Estados ou organizações intergovernamentais, este princípio necessita ainda de um longo caminho para se afirmar totalmente e definitivamente), a forma de financiamento aparenta não estar totalmente direcionada para a componente militar. Terá sido este aspeto e a repercussão que a insegurança em África está a ter na coesão da própria UE que levou a VP/AR, Frederica Mogherini a propor um novo fundo, em 13 de junho de 2018, ao Conselho.



Figura 10 – *European Peace Facility*

Fonte: (SEAE, 2018)

O *European Peace Facility* (EPF) tem por objetivo dotar o SEAE de capacidade financeira para atender a ações militares ou com implicações na defesa. Para além da forma tradicional de financiamento da APSA, este fundo pode ser usado para ações de treino, infra-estruturas e equipamentos de natureza militar, cujo propósito se destina a reagir mais rápido a eventuais conflitos que ameacem a paz, construir a paz e fortalecer a segurança internacional. O montante ascende a cerca de 10 500 milhões de euros, para o período de 2021-2027, e tem a particularidade de se caracterizar por ser *off-budget*, ou seja, fora do quadro plurianual da UE. De novo, a defesa acentua o carácter intergovernamental desta política da UE.

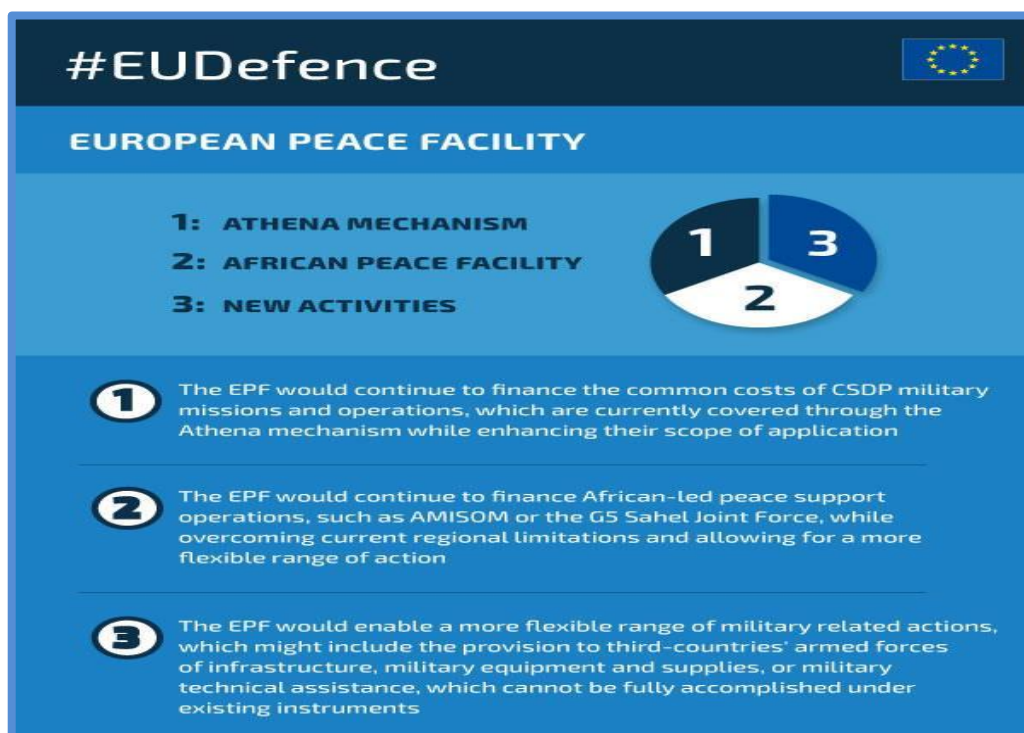


Figura 11 – *European Peace Facility*

Fonte: (SEAE, 2018)

Embora o EPF não esteja limitado a África e se destine a ser aplicado a nível global, também não deixa de se notar que se pretende financiar os custos comuns das operações, atualmente cobertos pelo mecanismo de *Athena*. Para além deste, o APF vai entroncar com o desiderato de aumentar o envolvimento da UE em África e dessa forma responder às necessidades de forma mais completa e consequente, com a pretensão de atingir um estado de ausência de conflito.

4.2. A participação de Portugal a sul do Saara em missões da PCSD

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), no âmbito da cooperação multilateral com organizações internacionais, aborda a questão da contribuição para as políticas comuns da UE, nomeadamente a PCSD, na qual Portugal deve continuar a ser um parceiro ativo e empenhado. E, também desenvolve o mesmo raciocínio para a CPLP, mas neste caso, para a sua consolidação e reforço de parcerias estratégicas com os Estados de expressão de língua portuguesa, desenvolvendo nomeadamente os aspetos da segurança e da defesa. Para tal deverá contribuir com ações na área da cooperação técnico-militar (CEDN, 2013, pp. 30, 35).

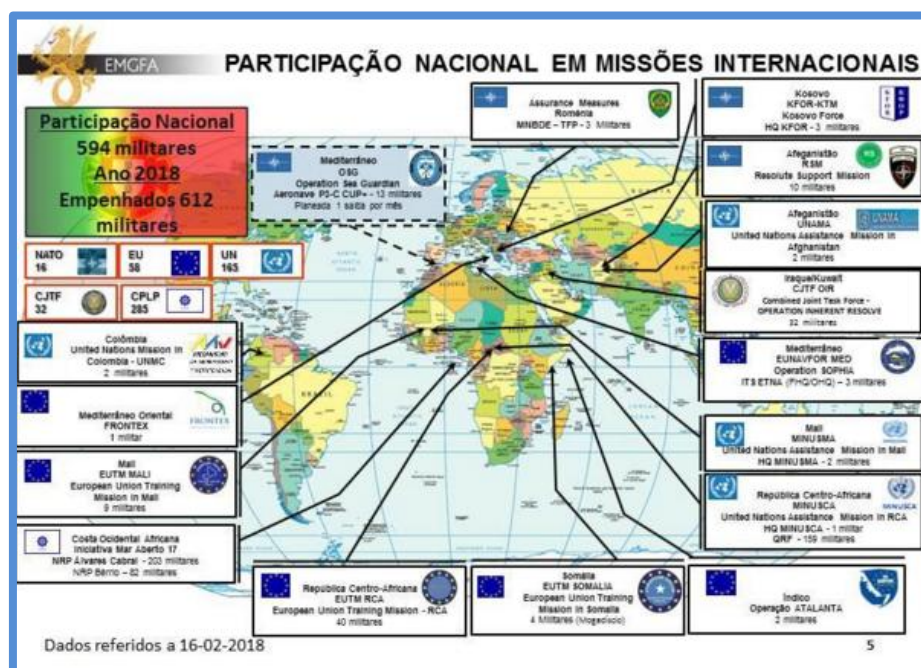


Figura 12 – Mapa Missões Internacionais Atuais

Fonte: (EMGFA, 2018)

Através do mapa n.º 12 pode-se verificar a multiplicidade de espaços geográficos onde Portugal projeta os seus militares para operações de apoio a paz ao nível do globo. Um olhar mais atento indica que há já uma proporção significativa de operações conduzidas no seio de operações da UE. E, talvez um pouco mais de metade, situam-se exatamente a sul do Saara. O que vem confirmar que há uma tendência para a UE projetar operações para esta área geográfica, de resto o investimento de 20 mil milhões de euros da UE ou dos seus EM, em África, acabam por ser acompanhados de empenhamento de operações militares e civis.

A área geográfica a sul do Saara caracteriza-se por uma elevada taxa demográfica e muitos escassos recursos para sustentar a população, tal como elucidada a fig. 8 e que é acompanhada também pelo mapa de projetos da UE, fig.9. Assim, pode-se afirmar com um grau razoável de certeza que a UE, através da PCSD, embora não seja o seu maior empenhamento de recursos financeiros, já se viu que são encaminhados através da parceria UA-UE, irá continuar e até aumentar o empenhamento de forças militares naquela região tendo em vista a contribuição para o sucesso dos outros programas de apoio.

Como referido no sub-capítulo anterior, em 13 de junho de 2018, (já após o trabalho ter sido realizado e entregue, antes da apresentação e das correções) a VP/AR propôs um novo fundo, pelo que se confirma a centralidade do APF. É, de facto, um



ponto inquestionável de desafios e oportunidades para a ação externa da componente militar da Política de Defesa Nacional. Se reunidas as condições, poderão as FFAA ter acesso a recursos substanciais para desenvolver a ação externa com outro nível de ambição.

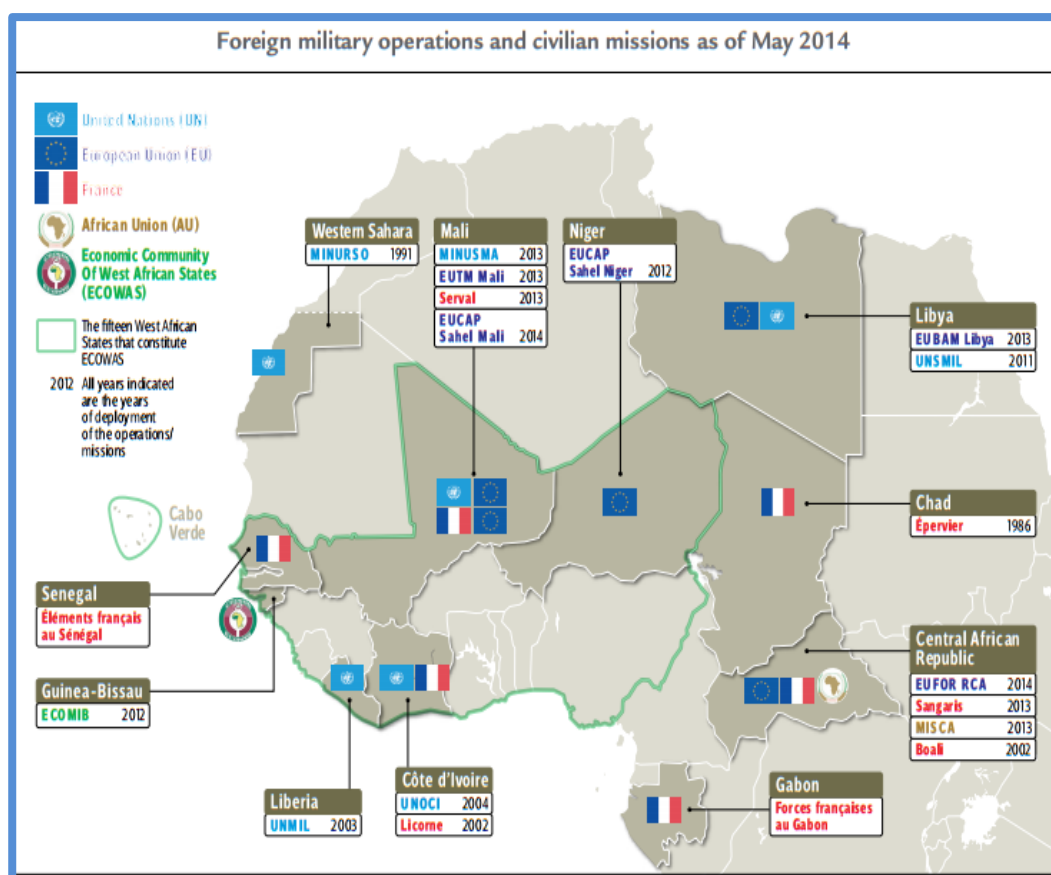


Figura 13 – Mapa Missões Internacionais na área a sul do Saara

Fonte: (Hardy, 2014, p. 39)

As missões que abrangem a área geográfica a sul do Saara estão concentradas num espaço regional de influência francófona onde só pontua a Guiné-Bissau, que é de expressão portuguesa. É natural que a França, que tem um peso interinstitucional no seio da UE, esteja paulatinamente a “puxar” os meios da PCSD para um espaço cuja dimensão de desafio coloca à prova uma possível política a sós. Assim, pode-se identificar um desafio constante para num futuro próximo realizar o aprofundamento da PCSD e talvez até da CEP. Embora ainda seja cedo para o referir, conquanto a CEP, recorde-se, prevista no TL, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, só em 2017 conheceu a adesão de 25 EM à cooperação estruturada permanente. E, ainda há muitos aspetos que permanecem por decifrar. Mas, para além da construção de capacidades



para fazer face às ameaças a leste, o eixo da EGUE para o sul deverá receber meios adicionais. Resultado da investigação do presente trabalho que se confirmou plenamente com a proposta do novo fundo europeu, o EPF. Cujo acrónimo segue a mesma construção do APF, da UA.

Pelo que, confirma-se que o espaço geográfico de influência francófona e onde a Guiné-Bissau se insere - países como o Mali, Níger, República Centro-Africana, Chade e parte da Nigéria (embora esta seja anglófona, pode-se dizer que o norte muçulmano com fronteira no Níger, tenha também ele influência francófona), ou seja, toda a bacia hidrográfica do rio Níger - é um espaço de atração e será sempre onde a UE irá empregar uma parte substancial dos recursos em prol da estabilização e desenvolvimento humano. Para, nomeadamente, contrariar os enormes fluxos migratórios que a UE sente como ponto de clivagem dentro dos próprios EM relativamente à política de quotas de asilo.

Por outro lado, este espaço acaba por abrir uma oportunidade para a componente militar da Política de Defesa Nacional em prol da identidade da Guiné-Bissau, que através de Guiné-Bissau, dentro da UA e Portugal, inserido na PCSD da UE, possam edificar capacidades que contribuam para a segurança e defesa desta região a sul do Saara. Concomitantemente, estarão a contribuir para o progresso de toda a região e afirmação da lusofonia num espaço onde se apresenta claramente minoritária.



Conclusões

O tema do presente trabalho de investigação individual reveste-se de especial complexidade. Se não vejamos, abordar a CEP no âmbito da PCSD da UE, relacionar com os possíveis desafios e oportunidades para a componente militar da Política de Defesa Nacional e somar ainda uma relação com a CPLP no âmbito da estratégia UA-UE, nomeadamente da APSA, conduzindo as conclusões para o espaço geográfico a sul do Saara. Ora, se há de facto uma relação entre todos estes processos e uma linha de continuidade, não deixa de ser verdade que se conseguem identificar os maiores desafios e as maiores oportunidades, mas também podemos referir que são maiores os desafios do que as oportunidades. Sobretudo para transmitir coerência à informação.

Assim, temos que numa fase de profundas mudanças, quer da UE quer da UA e em certa medida da CPLP, o maior desafio consiste em encontrar referências bibliográficas credíveis. Parece simples estabelecer uma relação causa-efeito, porquanto se tudo ainda é muito recente, há de haver alguma cautela nos autores que escrevem sobre estas alterações.

Na maioria das vezes, os primeiros trabalhos de acompanhamento destas alterações destinam-se a influenciar o processo de decisão ou meramente a conjecturar eventuais desfechos. E, note-se que para o caso do tema de estudo, é absolutamente indispensável saber se o *Brexit* é “*Brexit* ou apenas *brexit*”. As causas da dificuldade da saída do Reino Unido serão apontadas mais à frente como um tema central do processo de aprofundamento da política de defesa da UE.

A questão da segurança estará mais resolvida para os EM, embora também fosse um pilar e por isso de carácter intergovernamental. Os atentados terroristas que assolaram a Europa e a vaga de migração não deixou ninguém indiferente. E, se alguns EM edificaram muros nas fronteiras, mudaram para os ditos governos populistas, outros há, que sabem que as liberdades do acervo comunitário têm um preço. Esse preço reflete-se nos custos do comércio intracomunitário, onde por exemplo a Alemanha e outros países ditos ricos com sucessivos superávits intracomunitários chegam mesmo a infringir o Pacto de Estabilidade e Crescimento (como não há sanção para a violação desta norma, o TJUE não pode intervir. Como intervém no caso de défice excessivo, veja-se Portugal e a Grécia).

Mas, a política da Defesa “faz mexer”, nomeadamente um sector industrial de duplo-uso e marcadamente militar. O qual é muito importante para as grandes potências



européias, que é a indústria da defesa. Esta tem interesses que vão além das armas propriamente ditas e têm sido financiadas com generosas transferências da Comissão Europeia para tecnologias de duplo-uso, como é o caso da Airbus, única concorrente mundial da Boeing para a aviação civil.

Ora, sabendo inclusivamente que o direito originário e derivado da UE, tem a sua preponderância porque Jacques Delors conseguiu que as decisões do TJUE fossem respeitadas, no caso da política de defesa estamos perante um caso ainda sem jurisprudência. A não ser em alguns casos de direito da concorrência, mas de todo em todo sem se pronunciar sobre as grandes questões da integração da defesa europeia. Essas, ficaram reservadas a um mecanismo de expulsão dos EM que não cumpram as suas obrigações contraídas no âmbito da CEP. À luz do direito comunitário, sabe-se que as normas acabam por ser infringidas. E, no caso de programas ambiciosos e exigentes, como bem definem os artigos alusivos à CEP, é natural que as obrigações fiquem pelo caminho e por essa via haja conflitos de interesses entre EM e numa matéria deveras sensível à soberania dos mesmos.

Postas que estão algumas questões sobre o apoio bibliográfico desta matéria concernente aos muito recentes desenvolvimentos da CEP na PCSD, poderia uma metodologia baseada em entrevistas servir para adiantar conhecimento. Mas, não é o caso. Estar-se-ia certamente a enveredar pelo caminho da opinião pessoal, influenciada de sobremaneira pela posição e medos, os quais são bem legítimos, de uma nova guerra na Europa, em que a edificação de capacidades estratégicas em EM, com História de guerras inqualificáveis, se poderia vir a repetir em resultado de um grave conflito de posições, alimentado pela falência económica de um EM devido aos superávits sistemáticos no comércio intracomunitário sem as correspondentes compensações ao nível da Política Financeira e Harmonização Fiscal. Enquanto forem os EM, ditos periféricos, por isso mesmo pouco relevantes para o centro europeu, a sofrerem as consequências económicas da ausência destas políticas, a Europa consegue evoluir em relativa calma. Questão diferente será quando a crise acontecer no meio do Reno onde as maiores potências poderão não ter a paciência que Portugal e a Grécia têm tido. Na verdade, um fluxo de migração destes dois países aliviou o drama económico e social, mas se sucedesse em países com mais umas dezenas de milhões de habitantes seria de muito difícil gestão.



Por outro lado, se se pretende manter alguma coerência de investigação, que foi o caso, optou-se pela consulta de Fichas Técnicas da Comissão, do Parlamento e do Conselho. Aqui há que manter as devidas reservas, pois o Conselho é uma Instituição da UE de carácter intergovernamental e como é composto pelos chefes de estado ou membros dos governos dos EM, tendencialmente segue o método de votação por unanimidade e de não sujeição ao TJUE. Do outro lado, temos a Comissão que entende ser o guardião do acervo comunitário e da política dos pequenos passos e, se tenta dinamizar as políticas em competição como o Conselho, também não aceita as tentativas do PE para assumir um papel de dinamizador. O PE enquanto maior autoridade orçamental e papel democrático pretende ter uma matéria desta ordem sob o seu escrutínio muito apertado e certamente num futuro em que a CEP assuma contornos de maior acabamento quererá ter uma palavra sobre as operações levadas a cabo. Basta que tenham impacto no orçamento para essa questão vir a ser uma realidade. Ora aqui chegados, coloca-se a pergunta sobre onde fica a soberania de cada um dos EM.

Tendo em consideração o tema, e o percurso que era necessário seguir, começou-se por rever a evolução da PCSD desde o seu início, para dessa forma se compreender o padrão do tríptico comunitário; alargamento, aprofundamento e acabamento. Através da questão central definiram-se três objetivos específicos que fossem alcançáveis. A saber: identificar os desafios na relação de Portugal com a OTAN resultantes de uma autonomia estratégica da UE no âmbito da estratégia global da UE; analisar quais poderão ser os principais desafios e oportunidades da CEP para a componente militar da Política de Defesa Nacional, até 2020; e, identificar o espaço geográfico, em África, a sul do Saara, que maiores desafios e oportunidades colocarão à UE até 2020 e que sejam relevantes para a componente militar da Política de Defesa Nacional orientada para a CPLP.

A partir destes objetivos específicos, elaboraram-se as perguntas que se pretendiam ver respondidas, para assim atingir o conhecimento final dos desafios e oportunidades geradas pela evolução da PCSD, nomeadamente da CEP, para a componente militar da Política de Defesa Nacional, relacionada com a CPLP a UA, através da APSA, para o espaço geográfico a sul do Saara, até 2020.

As questões, mais uma vez revestem-se de simplicidade, tendo em consideração que é necessário estabelecer com coerência a relação de pelo menos três organizações intergovernamentais, a UE, a UA e a CPLP.



QD 1: Quais os desafios na relação de Portugal com a OTAN resultantes de uma autonomia estratégica da UE no âmbito da estratégia global da UE?

Ora, relativamente à primeira pergunta, conclui-se que foi o próprio Reino Unido e os EUA, na cimeira de Saint-Malo, a incentivar a autonomia estratégica da UE. Pretendia-se, à data, dar um impulso à edificação de maiores capacidades e sobretudo de atingir um estado de interoperabilidade que pudesse compensar a retração dos EUA da Europa e assim aliviar o esforço financeiro de sustentação de tropas em solo europeu. Recorda-se que os EUA tinham feito um esforço militar no Pérsico e a Rússia, após a queda do muro de Berlim, não representava a ameaça da guerra fria. Por outro lado havia ainda que projetar poder para o leste europeu e atrair os países do ex-pacto de Varsóvia para a esfera de influência ocidental.

Como Madeleine Albright, frisou, tal deveria ser feito em consideração pela política dos três D's da complementaridade desde que se cumpra a regra dos três “dês” (*«no Duplication», «no Decoupling», e «no Discrimination»*).

Fica subjacente que uma maior autonomia estratégica da UE pode ter consequências na perda de importância do Atlântico a favor do leste da Europa. A maior ameaça a leste da Rússia relativamente ao centro da Europa pode inclinar o processo de construção da defesa no sentido do afastamento dos principais interesses portugueses que estão no eixo norte-sul do Atlântico.

QD 2: Quais serão os principais desafios e oportunidades da CEP para a componente militar da Política de Defesa Nacional, até 2020?

Esta pergunta, resulta como que a questão central do tema, pois dependendo da evolução que a mesma venha a ter, assim será repercutido na Política de Defesa Nacional em primeiro lugar e subsequentemente na componente militar.

Os desafios colocam-se ao nível da arquitetura do processo de decisão que a CEP tem e da sua governação. A mesma, é bem explícita e avisadora, quando se propõe a uma adesão voluntária dos EM e refere explicitamente um nível de exigência maior. Ou seja, para um EM como Portugal, acompanhar a edificação de capacidades pode ser um desafio que não constitui qualquer oportunidade. Simplesmente, porque não tem recursos disponíveis para acompanhar o nível de ambição das maiores potências da UE.

Ou seja, se a CEP seguir a direção da Recomendação do PE, em que este manifesta o acolhimento da CEP e disposição para financiar diretamente do orçamento europeu a edificação de capacidades, temos um desafio transformado em grande



oportunidade de participação em programas ambiciosos que possam colmatar a maior *shortfall* de Portugal. Nessa mesma Recomendação do PE, coloca-se ainda a possibilidade dos custos de operações da UE serem financiadas pelo orçamento. Tal, seria a completa alteração de paradigma e o cenário mais otimista para as oportunidades geradas pelo FED, CARD, AED e EMUE. Mas, coloca-se a questão de fundo sobre se este desenvolvimento se coaduna com a perspetiva de maior pendor soberanista. Até 2020, a UE tem já um mecanismo em modo de ensaio para validar lições aprendidas, em conformidade com a política dos pequenos passos que tanto caracteriza o tríptico comunitário.

Se juntarmos a este desafio/oportunidade que é a CEP, AED, FED e CARD ao papel do SEAE na promoção de vários programas de desenvolvimento e ajuda no continente africano, do qual a Comissão gere 20% de uma ajuda anual da UE e EM da ordem dos 20 mil milhões de euros, percebe-se a dimensão do envolvimento do continente europeu com o continente africano. Aqui interessa frisar que o mecanismo responsável pela área da defesa é o APF.

Assim temos que no caso de a CEP não evoluir para uma situação de financiamento baseado no orçamento comunitário, esta Bela Adormecida poderá constituir um desafio gerador de externalidades para a componente militar da Política de Defesa Nacional. Portugal ver-se-ia arredado do acesso aos principais programas de edificação de capacidades e que por sua vez acentuariam a diferença de potencial militar capaz de gerar um futuro conflito onde seríamos incapazes de manter o mínimo de credibilidade militar. Para além deste aspeto, recorda-se que desenvolvida a autonomia estratégica da UE, a OTAN receberia uma mensagem no sentido de se desempenhar militarmente da Europa, o que constitui mais um desafio para a componente militar da Política de Defesa Nacional.

O outro desafio, que por vezes não se identifica de imediato é a dimensão de Portugal enquanto EM no seio da UE. A sua reduzida dimensão comparado com outros EM, dificulta a alocação de recursos humanos com a qualidade e quantidade necessária para acompanhar todos os processos, o que só por si é uma desvantagem competitiva de longo prazo.

QD 3: Qual é o espaço em África, a sul do Saara, que maiores desafios e oportunidades colocarão à UE até 2020 e que sejam relevantes para a componente militar da Política de Defesa Nacional orientada para a CPLP?



Tendo em consideração a dimensão do espaço africano a sul do Saara e relacionado com a esfera de influência da CPLP, considerar-se-iam múltiplas hipóteses. Como seria de esperar do país que construiu o primeiro império global, alicerçado no comércio e de um poder naval sem rival por largos anos²⁸, o continente africano poderia ser olhado por diversos ângulos. Olhar para o Golfo da Guiné onde dois arquipélagos estrategicamente colocados, Cabo Verde e São Tomé, permitem desempenhar um papel semelhante aos Açores. Ou, Angola enquanto potência africana do Atlântico sul, na relação com o Brasil e penetração para o interior de África para o Congo. Ou, também Moçambique, pela posição que oferece para o acesso à região dos grandes lagos, domínio do Índico e ocupação de um espaço onde competem duas potências emergentes a Índia e a China.

Tendo em consideração a necessária relação da CPLP, UA e Portugal com a PCSD, não restaria outra possibilidade que não seja a Guiné-Bissau. Quando se observa o mapa dos conflitos, percebe-se de imediato que o espaço de influência que rodeia a Guiné-Bissau é francófono e este espaço encontra-se assolado por conflitos onde a UE tem intervindo com missões militares, conforme se pode visualizar nos mapas do respetivo capítulo.

Esta é a resposta à pergunta derivada que se colocou. Pela importância que a França tem no seio da UE, será incontornável que a vocação originária da UE para África, como atesta a Declaração de Schuman, e a EGUE assente em dois eixos, leste e sul, façam da África francófona uma área primordial de intervenção. A França exigirá sempre a sua quota-parte do esforço orientado para os seus interesses geoestratégicos.

Se associarmos a estes fatores a pressão dos fluxos migratórios e à ascensão económica e demográfica da Nigéria, estes no mais longo prazo, então razoavelmente Portugal deve orientar o seu esforço para a edificação de capacidades que preencham os requisitos desse espaço.

Os desafios estão identificados, mas também existem oportunidades. Como Portugal bem fez, logo a partir de 1978, com a Cooperação Técnico-Militar, também essa parece ser a oportunidade maior. Ao olharmos para o nível de empenhamento de militares africanos e o número de baixas que estes apresentam nas operações de apoio à paz, compreende-se a oportunidade de treino que estas forças precisam.

²⁸ aqui poder-se-á dizer que se o critério não for o dos navios de alto-bordo, ainda nenhuma potência naval manteve durante tanto tempo superioridade naval



Associado a esta questão está o papel de financiador da UE através do Fundo Europeu de Desenvolvimento com a APF, que sustenta em larga medida as operações desencadeadas pela UA. A maior parte do montante do fundo é despendido precisamente nas operações, o que deveria levar a um grau de exigência maior na forma como as operações são conduzidas. Pelo que se presume, aliado à experiência de formação de militares africanos que Portugal detém, seria possível edificar capacidades robustas na Guiné-Bissau para colaborar nestas missões. O que iria ao encontro do CEDN na promoção da CPLP e do espaço lusófono, com uma gratificante contribuição para o desenvolvimento de uma região com graves carências, nomeadamente de fome causada pela instabilidade conflitual.

Com o lançamento do EPF, em 13 de junho de 2018, verifica-se que existe um padrão consistente na política da UE orientada para o espaço a sul do Saara. Um fundo que se junta ao FED para alavancar a ação externa e lhe dar a robustez em todos os domínios da edificação e operação da componente militar da Política de Defesa Nacional. Poder-se-ia colocar a questão de ser uma mera coincidência o tema deste trabalho e as conclusões a que se chegou através da investigação virem a ver confirmados na totalidade pelo lançamento deste novo fundo e novos desideratos a ser alcançados. Mas, resulta bem claro que o Método Comunitário, aliado aos pequenos passos e o padrão de resposta da arquitetura da UE aos desafios, culminam invariavelmente em oportunidades para o alargamento, aprofundamento e acabamento.

Os principais contributos para o conhecimento consistem nos processos de construção da integração europeia. Este é o principal ponto do trabalho de investigação enquanto sinalizador dos desafios e oportunidades para que em momentos de decisão, como foi a adesão voluntária à CEP, haja uma consciência plena do caminho que se terá de percorrer. A UE tem um funcionamento diferente das organizações intergovernamentais, porquanto a mesma tem personalidade jurídica (definida no artigo subsequente à CEP no TL) e quase se pode dizer uma “vontade própria”. O que implica um nível de atenção aos processos desencadeados pela figura absolutamente central que é a VP/AR e cumulativamente a liderança da AED.

A defesa da UE não é um mero tratado de solidariedade contra agressões externas ou de solidariedade de aliados, embora também o seja a partir do TL, é, ou pretende ser, uma ferramenta das relações externas da UE. O que poderá significar que nem todas as



decisões sejam convergentes com a Política de Defesa Nacional para o exterior e por inerência a componente militar.

Pelo que após a identificação dos principais desafios e oportunidades que se poderão vir a colocar a Portugal num curto prazo, certamente será acomodado um processo de aprofundamento do conhecimento da UE nas instituições de ensino militar e criação de grupos de estudo e acompanhamento de cada um dos organismos de forma a que a componente militar esteja capaz de influenciar a sua própria evolução.

As principais limitações à investigação deste tema, para além das já referidas relativamente ao momento ainda precoce de desenvolvimento da CEP, decorre essencialmente de ter sido lançado em paralelo o outro que é a Política de Defesa Nacional orientada para o espaço lusófono em África. Tal, fez com aspetos da investigação não tivessem sido aprofundados e deveriam ter sido, porque concorrem diretamente para a CEP. Nomeadamente, o funcionamento do papel da AED que parece ter uma centralidade muito forte na evolução da edificação de capacidades e no cumprimento das obrigações contraídas pelos EM.

O outro aspeto que merece ser estudado paralelamente ao desenvolvimento da CEP, é o financiamento. Este está intrinsecamente ligado ao tríptico comunitário e constitui uma revolução na soberania dos EM, porquanto se o orçamento da EU passar a financiar, para além da edificação das capacidades militares, as operações militares. Passará pela via do controlo orçamental a ter um papel a desempenhar num processo de decisão que está atualmente reservado aos EM.

O *Brexit* poderá ser o catalisador da evolução da Política Financeira e de Harmonização Fiscal, que por um lado irá proporcionar uma maior autonomia para o desenvolvimento de um orçamento mais robusto, atualmente está em discussão passar de 1.14% do Rendimento Nacional Bruto dos EM para 1.20%. Se tivermos em consideração que o orçamento federal americano ronda os 20% e desses 5% são para sustentar o setor da defesa, então poderemos vislumbrar que mesmo uma percentagem mais modesta do Rendimento Nacional Bruto teria consequências muito significativas na defesa europeia.



5. Bibliografia

- AED, 2018. *PADR*. [Em linha]
Disponível em: <https://eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/preparatory-action-for-defence-research>
[Consultado em 12 abril 2018].
- Africa EU partnership, 2017. *Africa EU partnership*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/about-us/financing-partnership>
[Consultado em 21 abril 2018].
- Africa EU Partnership, 2017. *Africa EU Partnership*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/all-news/5th-au-eu-summit-investing-youth-sustainable-future>
[Consultado em 12 março 2018].
- Brandão, A. P., 2015. PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: ‘Europa a várias velocidades’ e/ou em desaceleração?. *Janus*, p. 110.
- Caetano, J. M. & Sousa, M. R. d., 2012. A herança de Maastricht: das suas condicionantes às perspetivas de sustentabilidade da UEM a longo prazo. *DEBATER A EUROPA*, junho, p. 46.
- CEDN, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa nacional*. Lisboa: s.n.
- Center on Budget and Policy Priorities, 2017. *Center on Budget and Policy Priorities*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.cbpp.org/research/federal-budget/policy-basics-where-do-our-federal-tax-dollars-go>
[Consultado em 26 abril 2018].
- Coffey, L., 2012. *Keeping America Safe: Why U.S. Bases in Europe Remain Vital*, Washington: Heritage.
- Comissão Europeia, 2016. *Plano de Ação de Defesa Europeu - COM(2010) 950*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Comissão Europeia, 2017. *Europa*. [Em linha]
Disponível em: <https://europa.eu/globalstrategy/en/60-years-eu-world>
[Consultado em 17 abril 2018].
- Comissão Europeia, s.d. *Comissão Europeia*. [Em linha]
Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental->



cooperation/joint-africa-eu-strategy_en

[Consultado em 22 abril 2018].

Comissão Europeia, s.d. *Comissão Europeia*. [Em linha]

Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en

[Consultado em 10 abril 2018].

Comissão Europeia, s.d. *Fundo Europeu de Desenvolvimento para África*. [Em linha]

Disponível em: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/thematic/improved-governance-and-conflict-prevention>

[Consultado em 20 abril 2018].

Conselho Europeu, 2018. *Conselho Europeu*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/defence-security-timeline/>

[Consultado em 15 abril 2018].

Conselho, 2017. *Consillium*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-ministerial-meetings/2017/12/08/ukraine/>

[Consultado em 30 abril 2018].

Diretório-Geral Relações Externas, 2006. *Parlamento Europeu*. [Em linha]

Disponível em:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/_sede030909noteesdp_en.pdf

[Consultado em abril 27 2018].

EMGFA, 2018. *Estado Maior-General das Forças Armadas*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes>

[Consultado em 5 abril 2018].

Europa, 2013. *EUR-Lex*. [Em linha]

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ae50020>

[Consultado em 24 abril 2018].

European Defense Agency, 2018. *European Defense Agency*. [Em linha]

Disponível em at: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current->



priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)

[Consultado em 22 abril 2018].

Europeu, C., 2017. *Conselho Europeu*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

[Consultado em 13 abril 2018].

Ferreira, J. J. B., 2015. *A conquista de ceuta: aspetos políticos e estratégicos*. Lisboa: Revista Militar.

Ferreira-Pereira, L. C., 2005. *A Europa da Defesa, O fim do limbo*. Lisboa: Nação e Defesa.

Fiott, D., Missiroli, A. & Tardy, T., 2017. *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?*. Paris: EU Institute for Security Studies.

Gonçalves, V., 2014. *A centralidade do cargo de VP/AR para os negócios estrangeiros e política de segurança na construção europeia*. Lisboa: Universidade Católica.

Gorjão-Henriques, M., 2005. *Direito Comunitário*. 3.^a ed. Coimbra: Edições Almedina S.A..

Government, U. S., 1952. *aei pitt edu*. [Em linha]
Disponível em: <http://aei.pitt.edu/5201/1/5201.pdf>

[Consultado em 22 abril 2018].

Greenleaf, J. R., 2013. *The Air War in Libya*. s.l.:Air & Space Power Journal .

Hardy, T., 2014. *Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses*, Paris: European Union Institute Security Studies.

Hardy, T., 2014. *Re-Mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses*, Paris: EUISS.

Jerôme Legrande, 2018. *Atualidade Parlamento europeu*. [Em linha]
Disponível em:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html

[Consultado em 29 abril 2018].

Legrand, J., 2018. *Parlamento Europeu*. [Em linha]
Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.1.pdf

[Consultado em 22 abril 2018].

Legrand, J., 2018. *Política Externa: Objetivos, Instrumentos e Realizações*. Bruxelas: Parlamento europeu.



Major, C. & Molling, C., 2011. *EU Battlegroups: What contribution to european Defence?*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

Martins, V., 2011. *Imprensa da Universidade de Coimbra*. [Em linha]
Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/31212>
[Consultado em 22 abril 2018].

Mauro, F. & Santopinto, F., 2017. *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*. Bruxelas: PE Think Tank.

McCullough, A., 2011. The Lybia Mission. *Air Force Magazine*, Agosto, p. 30.

Nunes, I. F., 2012. *Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Nunes, I. F., 2013. *Estratégia europeia para África*, Lisboa: janus.

OTAN, 2016b. *Warsaw Summit Communiqué*. [Em linha]
Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
[Consultado em 13 mar. 2017].

OTAN, 2018. *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*. Bruxelas: Press & Media.

Parlamento Europeu, 2004. *Atividade Parlamento europeu*. [Em linha]
Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf
[Consultado em 29 abril 2018].

Parlamento Europeu, 2015. *Atualidade Parlamento Europeu*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20151001STO95135/25-anos-de-reunificacao-alema-o-papel-do-parlamento-europeu>
[Consultado em 22 abril 2018].

Parlamento Europeu, 2017. *Parlamento Europeu*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0042+0+DOC+PDF+V0//EN>
[Consultado em 12 abril 2018].



Pedra, J. J. S. R. R., 2010. *A segurança e a defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Pinto, L. V., 2013. *A cooperação técnico-militar portuguesa*, Lisboa: Janus.

Santana, J., 2016. *A importância do vetor militar no apoio à política externa do Estado*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

SEAE, 2016. *European Union External Action*. [Em linha]
Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3648/creation-eeas_en
[Consultado em 25 abril 2018].

SEAE, 2018. *SEAE*. [Em linha]
Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en
[Consultado em 7 maio 2018].

SEAE, 2018. *SEAE*. [Em linha]
Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40336/1st-mpcc-commanders-conference_en
[Consultado em 22 abril 2018].

Sousa, F. d., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. s.l.:Edições Afrontamento/CEPESE.

Tardy, T., 2017. *MPCC: towards an EU military command?*, Paris: EUISS.

Teixeira, N. S., 1995. *Portugal e a NATO: 1949-1989*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Telo, A. J., 1993. *Os Açores e o controlo do Atlântico*. Lisboa: s.n.

União Europeia, 1992. *EUR-Lex*. [Em linha]
Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>
[Consultado em 22 abril 2018].

University of Luxembourg's, s.d. *CVCE*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51>
[Consultado em 22 abril 2018].



Viana, V. R., Gaspar, C. & Pinto, A. S., 2016. *Reflexões sobre a nova "Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum"*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Vie Publique, 2018. *Vie Publique*. [Em linha]
Disponível em at: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/construction-europeenne/comment-s-est-construite-union-europeenne.html>

[Acedido em 24 abril 2018].



Anexo A — Tríptico Comunitário

O Poder normativo da UE é distintivo relativamente a outros poderes de organizações internacionais²⁹. O tríptico comunitário são três objetivos lançados pela Cimeira de Haia em 1969, onde se abrem as portas a outros EM (passarão de seis a doze em 1986), acabamento da Política Agrícola e Acabamento das Instituições Europeias (Gorjão-Henriques, 2005, p. 47).

a) “**Alargamento**, que diz respeito à adesão de novos EM à UE, mediante a aceitação prévia dos seus valores e normas de funcionamento, bem como do cumprimento de um conjunto de critérios e objectivos definidos para o efeito. Este é, igualmente, o eixo que permite aferir a capacidade de expansão e atracção da UE no que a novos EM diz respeito. É, também, o eixo do alargamento que determina o alcance dos valores, dos princípios e das normas da UE, e, em particular, a sua capacidade de aceitação externa por parte de terceiros. Com efeito, este é um eixo que encontra alguns obstáculos particularmente sensíveis, nomeadamente a definição dos limites geográficos da própria Europa, que, como se sabe, é uma questão que está longe de ser consensual, mas também os processos negociais de adesão à UE que, não raras vezes, são longos e difíceis” (Gonçalves, 2014, p. 57).

b) “**Aprofundamento**, é, porventura, o eixo mais complexo e delicado, na medida em que diz respeito à densificação do poder da UE. É este eixo que determina o grau de envolvimento e de abrangência dos seus mecanismos de integração política e na vida quotidiana dos cidadãos europeus, bem como o grau de afectação da soberania dos EM. No fundo, é o eixo responsável pela dialéctica entre a lógica supranacional e a lógica intergovernamental, com o intuito de visar a convergência em torno de um modelo de integração político e económico identificável e consolidado (Gonçalves, 2014, p. 57).”

c) “**Acabamento**, ou seja, a definição de qual será ou deverá ser o fim último para a UE. Em bom rigor trata-se da utopia sempre inacabada de dar por totalmente consumado o projecto de construção europeia segundo um modelo de sociedades policêntricas, que permita a identificação, nas suas várias dimensões (política, económica e social), de um conjunto de denominadores comuns aos olhos dos demais actores e agentes internacionais (Gonçalves, 2014, p. 57).”

²⁹ Conceito do discurso de Javier Solana VP/AR em Bruxelas a 24 de janeiro de 2005



Apêndice A — Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação

15 de Março, 2018



O presente Apêndice A foi traduzido pelo autor a partir do sítio da AED sobre a PADR (AED, 2018).

No âmbito da vertente Investigação do Fundo Europeu de Defesa, a Comissão reservou 90 milhões de euros para a acção preparatória sobre investigação no domínio da defesa.

As atividades desta ação são geridas pela Agência Europeia de Defesa (AED) na sequência do mandato de um acordo de delegação entre a Comissão e a AED, assinado em 31 de Maio de 2017. Através deste acordo, a Comissão confia à AED a gestão e execução dos projetos de investigação a lançar dentro da Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação. O orçamento para as ações a desenvolver neste âmbito é dividido em três anos da seguinte forma:

- 25 M € em 2017 (já comprometidos, primeiros projetos com início);
- 40 M € em 2018 (aprovados e convites à apresentação de propostas abertos para apresentação);
- 25 M € em 2019 (a confirmar e a aprovar).

A ação preparatória relativa à investigação no domínio da defesa constitui um passo concreto para avaliar e demonstrar o valor acrescentado da investigação e tecnologia de defesa apoiada pela UE (I & DT). Espera-se que os resultados relevantes aprofundem ainda mais a cooperação europeia em matéria de defesa, dando resposta às insuficiências de capacidade e reforçando as partes interessadas da defesa europeia.

A Comissão Europeia lançou a Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação tendo em vista o desenvolvimento do futuro Programa Europeu de Investigação em Defesa como parte do próximo Quadro Financeiro Plurianual da UE (2021-2027).

Objetivos da Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação



- Demonstrar e avaliar o valor acrescentado da I & DT de defesa apoiada pela UE;
- Os resultados devem fomentar uma maior cooperação entre os MoDs e entre as indústrias de defesa da UE;
- Preparar um ato básico para lançar um programa substancial de pesquisa de defesa a partir de 2021

Atividades

O programa de trabalho da **Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação** - 2018 inclui os seguintes tópicos:

- Um sistema de *chip* (*system-on-a-chip*) ou *system-in-package* confiável (re) configurável e de alto desempenho para aplicações de defesa. O projeto tem como objetivo projetar e validar um SoC / SiP e, assim, contribuir substancialmente para o desenvolvimento e fabricação de SoC / SiP (re) configurável e confiável de alto desempenho para aplicações de defesa múltiplas;

- Um efector de laser (*laser effector*) europeu de alta potência. Este tópico concentra-se num projeto de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (R & DT), seguindo-se uma fase de desenvolvimento e construção, de forma a este ficar disponível para aplicações de defesa na próxima década;

- Previsão estratégica de tecnologia. Esta ação deve ter como objetivo proporcionar uma forma eficaz de abordar a questão das dependências tecnológicas de defesa críticas para a UE no que respeita aos sistemas e capacidades atuais e futuros.

A implementação será através de garantias. Os convites à apresentação de propostas foram publicados em 15 de março de 2018 no Portal *Research and Innovation Participant* e estão acessíveis no sítio da Agência Europeia da Defesa.

Informação sobre os Projetos da Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação:

[PYTHIA project info](#)

[OCEAN2020 project info](#)

[GOSSRA project info](#)

[VESTLIFE project info](#)

[ACAMSII project info](#)

Datas importantes 2018

- **15 de Março:** Abertura dos convites à apresentação de propostas.



- **12 de Abril:** Dia Informativo sobre a Ação Preparatória e Corretagem.
- **28 de Junho: Prazo para submissão de todas as propostas**

Ação Preparatória para Desenvolvimento e Inovação - 2017 (FECHADO)

O programa de trabalho desta ação em 2017 incluiu os seguintes tópicos:

- Um demonstrador tecnológico para melhorar a consciência situacional num ambiente naval. O projeto visava mostrar o valor agregado de sistemas não tripulados para melhorar a consciência situacional, ao mesmo tempo em que operava ao lado e se comunicava com outros sistemas tripulados e não tripulados;

- Pesquisa em tecnologia e produtos no contexto de Proteção de Forças e Sistemas Soldados. Este tópico enfocou aspetos como a futura arquitetura genérica de referência do sistema soldado aberto; avanços tecnológicos em explosivos sob medida, balísticos e proteção química, biológica, radiológica e nuclear de militares; bem como novos desenvolvimentos em métodos de camuflagem militar ativa e passiva;

- Previsão estratégica de tecnologia. Esta ação teve como objetivo desenvolver e validar uma metodologia e / ou processo para recolha de dados. Estas atividades prospetivas serão realizadas de maneira recorrente para desenvolver cenários realistas de potenciais conflitos futuros que ajudarão a definir o âmbito da pesquisa de defesa financiada pela UE.

A implementação foi feita por meio de garantias. Os convites à apresentação de propostas foram publicados no Portal *Research and Innovation Participant* e estão acessíveis no site da Agência Europeia da Defesa.

Datas importantes de 2017 (FECHADO)

- **7 de Junho:** Abertura dos convites à apresentação de propostas
- **27 de Junho:** Dia informativo da Ação e Corretagem, realizado em Bruxelas (FECHADO)
- **28 de setembro de 2017:** prazo para envio de proteção de força e soldado
- 28 de setembro de 2017: prazo para a apresentação da previsão tecnológica estratégica
- 5 de outubro de 2017: prazo para apresentação do demonstrador tecnológico



Apêndice B — **Cronologia: A cooperação da UE em matéria de Segurança e Defesa**

O presente Apêndice B, foi anexado ao trabalho pela importância que tem a cronologia do rápido desenvolvimento da PCSD no último ano e para melhor referência da evolução da PCSD através dos seus mais importantes marcos. Foi retirado do sítio do Conselho Europeu sobre a cronologia deste domínio político (Conselho Europeu, 2018).

2018

6 de março: CEP: Conselho adota um roteiro para a sua aplicação.

O Conselho adotou um roteiro para a aplicação da CEP. Este roteiro define a direção e a orientação estratégica para estruturar os próximos trabalhos tanto no que diz respeito aos processos como à governação, inclusive para os projetos e a sequência em que devem ser cumpridos os compromissos.

O roteiro prevê também:

- um calendário para o processo de revisão e avaliação dos planos nacionais de execução;
- um prazo para se chegar a acordo sobre eventuais projetos futuros;
- os princípios fundamentais de um conjunto comum de regras de governação para os projetos, que o Conselho deverá adotar até ao final de junho de 2018.

O Conselho adotou também uma decisão que estabelece formalmente a lista inicial de 17 projetos colaborativos, a qual foi acordada a nível político em dezembro de 2017.

[Conselho adota roteiro para a aplicação da cooperação estruturada permanente \(CEP\) \(comunicado de imprensa, 06/03/2018\)](#)

2017

14 de dezembro: Os dirigentes da UE celebraram o lançamento da cooperação estruturada permanente na reunião do Conselho Europeu de dezembro.

Usando da palavra durante a cerimónia, o Presidente Donald Tusk afirmou: "Durante muitos anos, o principal argumento contra a CEP foi o receio de esta poder enfraquecer a OTAN. Antes pelo contrário, uma forte defesa europeia reforça naturalmente a OTAN."

[Conselho Europeu, 14-15/12/2017](#)

12 de dezembro: O Conselho aprova a sua posição sobre a proposta de regulamento que institui o programa europeu de desenvolvimento industrial no domínio da Defesa.

O Conselho definiu a sua posição sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa.

O programa destina-se a apoiar a competitividade e a capacidade de inovação da indústria de defesa da União com um orçamento de 500 milhões de euros para 2019-2020. O regulamento é parte integrante do Fundo Europeu de Defesa.

[Defesa europeia: O Conselho aprova a sua posição sobre a proposta de regulamento que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa \(comunicado de imprensa, 12/12/2017\)](#)



11 de dezembro: Conselho estabelece CEP com 25 Estados-Membros participantes.

O Conselho adotou uma decisão que estabelece uma cooperação estruturada permanente (CEP). Todos os Estados-Membros da UE participam na CEP, exceto três países (Dinamarca, Malta e Reino Unido).

Os Estados-Membros participantes aprovaram uma lista inicial de 17 projetos a realizar no âmbito da CEP. Os projetos abrangem domínios como:

- a formação;
- o desenvolvimento de capacidades;
- a disponibilidade operacional no domínio da defesa.

Estes projetos iniciais deverão ser formalmente adotados pelo Conselho no início de 2018.

[Cooperação no domínio da defesa: Conselho estabelece cooperação estruturada permanente \(CEP\), com 25 Estados-Membros participantes \(comunicado de imprensa 11/12/2017\)](#)

5 de dezembro: Cooperação UE-OTAN: novo conjunto de propostas

O Conselho adotou conclusões sobre a cooperação entre a UE e a OTAN, aprovando novas propostas de ações concretas nos seguintes domínios:

- a luta contra o terrorismo;
- as mulheres;
- a paz e a segurança;
- a mobilidade militar.

O conjunto comum de novas propostas está em fase de aprovação pela OTAN num processo paralelo através do Conselho do Atlântico Norte.

[Cooperação no domínio da defesa: Conselho adota conclusões sobre a cooperação UE-OTAN, aprovando um conjunto comum de novas propostas para prosseguir a colaboração \(comunicado de imprensa, 05/12/2017\)](#)

13 de novembro: Primeiro passo rumo ao estabelecimento da CEP

À margem da reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros, 23 Estados-Membros assinaram uma notificação, assinalando o primeiro passo para o estabelecimento de uma cooperação estruturada permanente (CEP). Em conjunto, irão desenvolver capacidades de defesa, investir em projetos comuns e aumentar a disponibilidade operacional das suas forças armadas.

[Cooperação no domínio da defesa: 23 Estados-Membros assinam notificação conjunta sobre a cooperação estruturada permanente \(CEP\)](#)

O Conselho também adotou conclusões que realçam os progressos significativos alcançados no reforço da cooperação no domínio da segurança e defesa.

[Cooperação em matéria de segurança e defesa: Conselho realça os progressos significativos realizados \(comunicado de imprensa, 13/11/2017\)](#)

19 de outubro: Conselho Europeu retoma os debates sobre a CEP

No Conselho Europeu de 19 de outubro, os dirigentes da UE realizaram um debate de seguimento sobre a cooperação estruturada permanente (CEP) no domínio da defesa. Os Estados-Membros que desejem participar na CEP são incentivados a informar o Conselho e a Alta Representante da sua intenção, o que permitirá que a CEP seja lançada até ao fim do ano.



No que diz respeito ao Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, o Conselho Europeu apelou a que se chegasse a acordo no Conselho até ao final do ano.

O Conselho Europeu congratulou-se também com o lançamento do exercício-piloto da análise anual coordenada da defesa (AACD), que visa reforçar a colaboração em matéria de defesa na UE.

[Conselho Europeu, 19-20/10/2017](#)

22 de junho: Conselho Europeu preconiza lançamento de uma cooperação estruturada permanente

No Conselho Europeu de junho, os dirigentes da UE acordaram na necessidade de lançar uma cooperação estruturada permanente (CEP) inclusiva e ambiciosa para reforçar a segurança e defesa da Europa.

Dentro de três meses, os Estados-Membros chegarão a acordo sobre uma lista comum de critérios e compromissos, juntamente com projetos concretos relativos à criação de capacidade, a fim de dar início a essa cooperação.

"É uma medida histórica, porque esta cooperação permitirá que a UE avance para uma integração mais profunda no domínio da defesa. O nosso objetivo é sermos ambiciosos e inclusivos, pelo que todos os países da UE são convidados a participar", declarou Donald Tusk na conferência de imprensa do Conselho Europeu.

[Conselho Europeu, 22-23/06/2017](#)

[Conclusões do Conselho Europeu sobre segurança e defesa, 22/06/2017](#)

19 de junho: Conselho congratula-se com os progressos realizados na cooperação UE-OTAN

Os ministros dos Negócios Estrangeiros debateram a cooperação UE-OTAN com a Secretária-Geral Adjunta da OTAN, Rose Gottemoeller. O debate centrou-se num relatório intercalar conjunto elaborado pela Alta Representante e pelo Secretário-Geral da OTAN. O Conselho adotou conclusões sobre o relatório, congratulando-se com os progressos registados na execução do conjunto comum de propostas e apelando à tomada de medidas adicionais nesta direção.

[Cooperação UE-OTAN: Conselho congratula-se com os progressos realizados \(comunicado de imprensa, 19/06/2017\)](#)

8 de junho: Conselho estabelece uma Capacidade Militar de Planeamento e Condução

O Conselho adotou uma decisão que estabelece a Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC) no quadro do Estado-Maior da UE.

A CMPC melhorará as estruturas da UE no domínio da gestão de crises. Assumirá o comando das missões militares não executivas da EU (atualmente, as missões da UE de formação militar na Somália, na República Centro-Africana e no Mali).

Tal permitirá ao pessoal das missões presente no terreno concentrar-se nas atividades específicas da sua missão, com melhor apoio prestado a partir de Bruxelas.

18 de maio: Estratégia Global da UE: Conclusões do Conselho sobre segurança e defesa

O Conselho adotou conclusões sobre segurança e defesa no contexto da Estratégia Global da UE. As conclusões registam os progressos realizados no reforço da cooperação no domínio da segurança e da defesa e dão orientações para a continuação dos trabalhos.

Entre os pontos abordados contam-se:

- a melhoria das estruturas de gestão de crises da PCSD, especialmente a criação de uma capacidade militar de planeamento e condução



- o reforço da cooperação no âmbito da PCSD com os países parceiros
- o desenvolvimento de capacidades de segurança e desenvolvimento
- o desenvolvimento das capacidades civis e o reforço da capacidade de resposta da gestão civil de crises
- o reforço da resposta militar rápida
- o aprofundamento da cooperação europeia no domínio da defesa

["A UE mantém-se empenhada em reforçar a segurança e a defesa": Conselho adota conclusões \(comunicado de imprensa, 18/05/2017\).](#)

Conselho debate a cooperação entre a UE e a OTAN com o Secretário-Geral desta Organização, Jens Stoltenberg

Os Ministros da Defesa fizeram o balanço da cooperação, nomeadamente do conjunto comum de 42 propostas nos sete domínios identificados na Declaração Conjunta do Presidente do Conselho Europeu, do Presidente da Comissão Europeia e do Secretário-Geral da OTAN.

Saudaram os progressos realizados em vários domínios, designadamente na luta contra as ameaças híbridas, bem como na partilha de informações, comunicações estratégicas e cooperação marítima.

[Conselho dos Negócios Estrangeiros, 18/05/2017](#)

6 de março: Conselho analisa os progressos realizados e decide aumentar o apoio às missões militares

O Conselho adotou conclusões que descrevem os progressos alcançados na execução da Estratégia Global da UE no domínio da segurança e da defesa.

Aprovou também o documento de reflexão sobre as capacidades operacionais de planeamento e condução das missões e operações da PCSD. Uma das medidas previstas consiste na criação da Capacidade Militar de Planeamento e Condução (CMPC) para o planeamento e a condução de missões militares não executivas.

[Comunicado de imprensa 06/03/2017 - Segurança e defesa: Conselho analisa os progressos realizados e decide aumentar o apoio às missões militares](#)

2016

15 de dezembro: Conselho Europeu sublinha a necessidade de reforçar a segurança e a defesa da Europa

O Conselho Europeu reafirmou o seu empenho na implementação da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020. Abordou ainda o reforço da cooperação da UE em matéria de segurança externa e defesa, centrando-se em três prioridades:

- a Estratégia Global da UE no domínio da segurança e da defesa
- o Plano de Ação Europeu de Defesa
- a aplicação do conjunto comum de propostas que dá seguimento à Declaração Conjunta UE-OTAN assinada em Varsóvia em julho de 2016

[Conselho Europeu, 15 de dezembro de 2016](#)

6 de dezembro: Conjunto comum de propostas para a implementação da Declaração Conjunta UE-OTAN

O Conselho adotou conclusões sobre a implementação da Declaração Conjunta UE-OTAN, nas quais aprova 40 propostas no âmbito de sete domínios. Estas propostas foram aprovadas no mesmo dia pelo Conselho do Atlântico Norte.

[Cooperação UE-OTAN: Conselho adota conclusões sobre a implementação da Declaração Conjunta](#)



30 de novembro: Comissão Europeia apresenta Plano de Ação Europeu de Defesa

O Fundo Europeu de Defesa e outras ações têm por objetivo ajudar os Estados-Membros a investir de forma mais eficiente em capacidades de defesa conjunta, reforçar a segurança dos cidadãos europeus e promover uma base industrial competitiva e inovadora.

[Plano de Ação Europeu de Defesa](#)

[Plano de Ação Europeu de Defesa: Para um Fundo Europeu de Defesa \(Comissão Europeia – comunicado de imprensa\)](#)

[Plano de Ação Europeu de Defesa – ficha informativa \(Comissão Europeia\)](#)

14 de novembro: A UE pretende reforçar as suas capacidades em matéria de segurança e defesa dando resposta aos conflitos e crises externos na vizinhança da Europa, auxiliando os países frágeis em contextos instáveis e protegendo a UE e os seus Estados-Membros

[Plano de execução em matéria de segurança e defesa](#)

Os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da UE debateram o plano de execução em matéria de segurança e defesa no âmbito da estratégia global da UE. Estabeleceram o nível de ambição e o caminho a seguir no desenvolvimento futuro da política de segurança e defesa da UE.

[Conclusões do Conselho sobre segurança e defesa, 14 de novembro de 2016](#)

[Plano de execução em matéria de segurança e defesa](#)

[Infografia – Estratégia Global da UE: Plano de execução em matéria de segurança e defesa](#)

8 de julho: Assinatura da Declaração Conjunta UE-OTAN

Na Cimeira da OTAN, em Varsóvia, o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão Europeia e o Secretário-Geral da OTAN assinam uma declaração conjunta sobre a cooperação entre a UE e a OTAN.

A declaração tem por objetivo intensificar a cooperação entre a UE e a OTAN num momento em que surgem a leste e a sul desafios sem precedentes em matéria de segurança.

[Declaração Conjunta UE-OTAN](#)

[Cimeira da OTAN em Varsóvia, na Polónia, 8 e 9 de julho de 2016](#)

28 de junho: Apresentação da estratégia global da União Europeia

A Alta Representante, Federica Mogherini, apresentou a estratégia global para a política externa e de segurança da UE aos dirigentes da UE reunidos na cimeira, em Bruxelas.

Em junho de 2015, o Conselho Europeu mandatou a Alta Representante para preparar a nova estratégia. A estratégia, intitulada "Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte", reflete os pontos de vista coletivos manifestados ao longo do processo e oferece uma visão estratégica do papel da UE a nível mundial. Num momento difícil, tanto na Europa como a nível mundial, a estratégia destaca elementos convergentes e apresenta uma via a seguir.

[Estratégia global da União Europeia para a política externa e de segurança](#)

[Conselho Europeu, 28-29 de junho de 2016](#)

[2013](#)

20 de dezembro: Estabelecidas ações prioritárias para a defesa

Pela primeira vez desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho Europeu debateu o tema da defesa, identificando ações prioritárias para fortalecer a cooperação:



- aumentar a eficácia, a visibilidade e o impacto da Política Comum de Segurança e Defesa
- incrementar o desenvolvimento de capacidades
- reforçar a indústria de defesa europeia

[Conclusões do Conselho Europeu, 20 de dezembro de 2013](#)

2009

1 de dezembro: Entrada em vigor do Tratado de Lisboa; a PCSD sucede à PESD

O Tratado de Lisboa, assinado em 2007, entrou em vigor, alterando a designação da PESD para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O Tratado prevê a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa. As delegações da Comissão em países fora da UE tornaram-se delegações da UE.

[Política Comum de Segurança e Defesa \(PCSD\)](#)

2004

12 de julho: Criação da Agência Europeia de Defesa

Foi criada a Agência Europeia de Defesa para ajudar os Estados-Membros e o Conselho Europeu a melhorar as capacidades de defesa europeias no domínio da gestão de crises e apoiar a PESD.

[Agência Europeia de Defesa](#)

2003

12 de dezembro: Adoção da Estratégia Europeia de Segurança

A Estratégia Europeia de Segurança foi adotada na Cimeira de Bruxelas. O objetivo do documento é alcançar uma Europa segura num mundo melhor, identificar as ameaças com que a UE se depara, definir os seus objetivos estratégicos e estabelecer as implicações políticas para a Europa.

[Estratégia Europeia de Segurança – Uma Europa segura num mundo melhor](#)

2002

16 de dezembro: Assinatura dos acordos de Berlim Mais

Foram assinados os acordos de "Berlim Mais", permitindo a utilização de estruturas, mecanismos e meios da OTAN para levar a cabo missões no âmbito da PESD.

[Os acordos de Berlim Mais](#)

1999

3 de junho: Lançamento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)

No Conselho Europeu de Colónia, a UE a 15 decidiu reforçar a Política Externa e de Segurança Comum.

[Conclusões do Conselho Europeu, 3-4 de junho de 1999](#)

1991

9 de dezembro: São lançadas as bases para uma Política Externa e de Segurança Comum

O Conselho Europeu de Maastricht lançou as bases para uma união política com a criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como segundo pilar do Tratado de Maastricht, dando, assim, início a uma política de defesa comum.

O texto foi assinado em fevereiro de 1992 e entrou em vigor em novembro de 1993.

[Tratado de Maastricht](#)